DROGI POLSKI

MIESIĘCZNIK POLITYCZNO-GOSPODARCZY.

Rok 1. Maj — 1922 № 5

Obywatel Rzeczypospolitej

Rozwój Rzeczypospolitej szlacheckiej szedł od XV w. w kierunku: a) wzrostu kompetencji organów opinji publicznej w sprawach państwowych i ograniczania kompetencji rządu królewskiego, b) zmniejszania świadczeń na rzecz państwa, c) ochrony przez państwo stanu posiadania i praw osobistych grupy panującej i d) wyodrębniania warstwy panującej od warstw innych i państwa aż do prawa negacji państwa.

„Paktem koszyckim zyskał szlachcic polski wolność od posług osobistych i nadzwyczajnych podatków; stąd wynikło prawo opodatkowywania siebie samych. Przywilej czerwiński (1422) zagwarantował nietykalność własności ziemskiej; przywilej krakowski (1433) nietykalność osobistą; ustawodawstwo nieszawskie (1454)—wolność od służby w pospolitem ruszeniu oraz prawo obierania kandydatów na sędziów ziemskich i przyzwalania na zmianę instytucji ziemskich. Statut piotrkowski w 1496 dał szlachcie wolność od ceł za własne produkty. Statut radomski 1505 r.—władzę prawodawczą na sejmie z równorzędnym udziałem króla i senatu. Bez specjalnego przywileju, w drodze praktyki, na gruncie przyznanych swobód, wyrobił się w XV wieku samorząd ziemski. Prawo obioru króla krystalizowało się, tężało w ciągu całej epoki popiastowskiej, aż na zjeździe roku 1573 znalazło wyraz, jako osobista prerogatywa każdego szlachcica. W artykułach henrycjańskich tegoż roku zdobył obywatel prawo buntu. W konstytucjach Stefanowych r. 1578 i 1581 prawo obioru sędziów wyższej instancji; w konstytucji roku 1609 ostatecznie utwierdzone prawo interpelacji odnośnie do wszystkich spraw publicznych. Głos wolny już w XV w. napęczniał do rozmiarów absolutnego veto każdego posła na sejmie, a szlachcica na sejmiku i elekcji przeciwko wszystkim poszczególnym wnioskom. Z niego wykluło się później prawo zrywania obrad. Przez udział w prawodawstwie oraz uchwalaniu budżetu zdobyto

kontrolę nad rządem królewskim, przez tę kontrolę wpływ na politykę zagraniczną. Dodajmy do tego szereg przepisów, uświęcających przewagę bezwzględną nad mieszczaństwem i panowanie nad chłopem; dodajmy korzyści prawne, płynące z całego ustroju administracyjnego t. j. prawo podlegania na wojnie tylko władzy hetmańskiej, w stolicy—podlegania juryzdykcji marszałków, w innych sferach władzy kanclerzy, podskarbich i wogóle władzom ministerjalnym lub urzędniczym, często szlacheckim, od króla prawie niezależnym, bo obsadzanym dożywotnio,—a otrzymamy całą pełnię podmiotowych praw publicznych szlachcica polskiego“ (Wł. Konopczyński: „Liberum veto“ str. 360).

Ta ewolucja stosunków w zakresie prawa państwowego w Polnie była wyrazem zachwiania równowagi między państwem a jednostką i warstwą panującą, przerostu podmiotowego prawa publicznego. Stosunki te żłobiły coraz głębsze ślady w psychice polskiej, doprowadzając do tak charakterystycznych enuncjacji, jak sędziego sandomierskiego Zaremby w r. 1686, który dowodził, że „chociażby poseł wychodząc z protestacją wtrącił Rzeczpospolitą szalonem zuchwalstwem swojem w wielkie przygody i w ogromne niebezpieczeństwa, chociażby ginąć wypadło, należy przecież złożyć w ofierze raczej życie i ocalenie, niżeli wolność, nabytą przez przodków tak wielkim szafunkiem krwi.“ (Wł. Konopczyński za Zawadzkim: „Historia arcana“ str. 95—6).

Polscy „suwereni“—szlachta—strzegli pilnie braku równowagi w Rzeczypospolitej, określanego mianem „złotej wolności“ i „w zdrowiu swem rozpuścili moc królewską.“ „Wszystko, z czego wyrastać ma poświęcenie, wszystko, co się będzie sprzeciwiało któregokolwiek z nas korzyści, wszystko, coby stanowić miało wielką odmianę starodawnego dopasowania każdego wygody do wszystkich zgody, — to my zadeptujemy tłumnym pospólstwa naszego krzykiem i niszczymy ze zdrową pasją“. (St. Żeromski: „Duma o hetmanie“. Wyd. III str. 103).

Mimo, iż „złotej wolności“ cios śmiertelny zadał nieśmiertelny autor „O skutecznym rad sposobie“, iż okres rozbiorowy Rzeczpospolita zamknęła aktem nawrotu do zasad równowagi, że przeszło wiekowa niewola dała możność przeanalizowania minionego okresu własnych rządów—duch Samuela Zborowskiego, jak w wizji Hetmana, co to przyszedł wzdychać ku Stefana Batorego i Bolesława Chrobrego „nad nami samowoli i żelaznej przemocy“—

krąży wśród polskiego społeczeństwa i „przedstawicieli całego Narodu“: „Na bystrym koniu mój trup upiorem przejeżdżać będzie hardo, szumnie, szatno, strojnie, z tętentem, który zagłuszy każdy nie-moj głos, z gromkim okrzykiem.

Wieczny będę miał poczet chudych pachołków, orszak hajduków, gromadę zborowskich sług.

Tak, jakem wielkiemu kanclerzowi zajeżdżał drogę, tak, jakem każdą polską drogę swoją uczynił, tak samo póki zechcę, czynić będę.

Każdą polską sprawę — swoją uczynię sprawą.

W każdej radzie zasiądę—ja wygnany — i jeśli przeciw mojej woli toczyć się zechce, splączę ją, zmieszam, zniweczę, w kłótnię jednostek, w war ambicji, we wściekłą zwadę zamienię“. (St. Żeromski: Duma str. 113).

* * *

W 126 artykułach Konstytucji marcowej ucieleśniła się złota wolność Polski współczesnej. Powołano do życia „czysto-parlamentarną“ Rzeczpospolitą, w której „zasada supremacji parlamentu nad obu innymi organami państwa (egzekutywa, sądownictwo) a nawet nad właściwym dzierżycielem zwierzchnictwa państwowego — „narodem“ przeprowadzoną została w naszej konstytucji z taką skrajnością, jak może w żadnej, do tego samego typu konstytucji parlamentarno-republikańskich należącej. Konstytucja nasza po kolei zniosła, ograniczyła lub uczyniła illuzorycznemi niemal wszystkie znane w innych konstytucjach skromne hamulce dla parlamentu...“ („Nasza konstytucja“. Kraków 1922 str. 208). Wobec tego niewątpliwego faktu odpowiedzialność za przyszłość Rzeczypospolitej spadła w pierwszym rzędzie na sejm polski, w drugim — wobec szerokich zasad wyborczych — na ogół obywateli państwa. Stosunek jednostki do państwa, staje się w warunkach, stworzonych przez ustawę konstytucyjną centralnem zagadnieniem wewnętrznem Rzeczpospolitej.

Konstytucja ujęła to zagadnienie w art. 89—94. (Dz. U. Rz. P. № 44 z 1.VI.1921 r.)

Art. 89 brzmi: „Pierwszym obowiązkiem obywatela jest wierność Rzeczypospolitej“.

Art. 90: „Każdy obywatel ma obowiązek szanowania i przestrzegania Konstytucji Państwa i innych obowiązujących ustaw i rozporządzeń władz państwowych i samorządowych“.

Art. 91: „Wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej. Rodzaj i sposób, porządek i czas trwania służby, zwolnienie od tego obowiązku oraz wszelkie świadczenia na cele wojskowe będą określone w drodze ustawodawczej“.

Art. 92: „Wszyscy obywatele mają obowiązek ponosić wszelkie ciężary i świadczenia publiczne, ustanowione na podstawie ustaw“.

Art. 93: „Wszyscy obywatele są obowiązani szanować władzę prawowitą i ułatwiać spełnianie jej zadań, oraz sumiennie pełnić obowiązki publiczne, do jakich powoła ich naród lub właściwa władza“.

Art. 94: „Obywatele mają obowiązek wychowywania swoich dzieci na prawych obywateli Ojczyzny i zapewnienia im conajmniej początkowego wykształcenia. Obowiązek ten określi bliżej osobna ustawa.“ (W związku z tem pozostaje art. 118 Konstytucji).

Artykuły 89, 90 i 93 określają moralny stosunek obywatela do państwa i do objawów jego istnienia: prawa państwowego i władzy. Aczkolwiek postanowienia te mogą być w poszczególnych wypadkach precyzowane w szczegółowych ustawach (np. ustawa o knowaniach antypaństwowych), a wykraczanie przeciwko nim administracyjnie i drogą sądową ścigane—jednak najistotniejsza ich treść może mieć życiowe znaczenie tylko wtedy, gdy zasady te staną się fundamentem myślenia i działania społeczeństwa i czynnika, powołanego do kształtowania opinji t. j. prasy. Do tej pory nie weszły one jeszcze w świadomość społeczeństwa polskiego. Osobiste niepowodzenia, spowodowane kolizją indywidualnych dążeń z prawem, czy niedostatecznem dostosowaniem administracji państwowej i organów samorządowych do naszych i powojennych warunków lub objawami na naszym gruncie powszechnych procesów społeczno-gospodarczych—wywołują niejednokrotnie nawet w kołach oświeconych stosunek do Rzeczypospolitej, który niczem nie różni się od przytoczonego na wstępie oświadczenia sędziego sandomierskiego z XVII w. Staro-szlacheckie „sobie-pan“ jeszcze z mózgów polskich nie wywietrzało. Na tem tle kształtuje się obecnie stosunek obywatela do władzy państwowej.

Art. 90 Konstytucji określa stosunek obywatela do warunków Rzeczypospolitej, które zostały zdefiniowane w innych artykułach Konstytucji. Stosunek ten, rozwijając art. 90, można streścić do: a) przestrzegania konsekwentnego wykonywania postanowień Kon-

stytucji i zgodności z niemi życia społecznego i b) do obserwowania harmonji tych postanowień z rzeczywistymi stosunkami oraz wytwarzania tendencji zmian podstaw Konstytucji w kierunku lepszego jej dostosowania do naszych wewnętrznych i zewnętrznych warunków. Politycznego znaczenia konsekwencji w życiu zbiorowem nie rozumieli dostatecznie, względnie nie przestrzegali należycie twórcy Konstytucji (art. 2, 35, 39 i in), ani nie rozumie nasza opinja publiczna i prasa, której żądania i krytyka często nie liczy się z koniecznemi następstwami przyjętych założeń w organizacji życia państwowego (np. próby narzucenia sejmowi ingerencji w stosunki wewnętrzne kościoła wbrew art. 114 Konstytucji, stosunek części prasy do rządowego projektu zniesienia ograniczeń narodowościowych i wyznaniowych). Bez konsekwencji w zakresie prawodawstwa, działalności administracyjnej i w opinji niema uporządkowanych stosunków w państwie i jego normalnego rozwoju, niema możności utrwalenia w opinji doświadczeń i przygotowania zmiany konstytucji w następnym sejmie. Przyjęty u nas tacito consensu pogląd, że tylko rząd i administracja podlegają prawom politycznym, a społeczeństwo może dowolnie kształtować swój stosunek do spraw państwowych i wyrokować z wysokości swego quasisuwerennego stanowiska, jest źródłem licznych błędów, przeszkadza utrwaleniu się stosunków i ostatecznemu opanowaniu chaosu. To jest ta brama, przez którą wjeżdża „na bystrym koniu“ wygnany trup Samuela i stosunki nasze plącze i miesza, a życie polityczne współczesnej Polski zamienia w niszczącą „kłótnię jednostek, w war ambicji, we wściekłą zwadę“.

Art. 91, 92 i 94 Konstytucji ujmują obowiązki obywatela— służby wojskowej, świadczeń publicznych, wychowania obywatelskiego i wykształcenia dzieci — które mają być na drodze ustawodawczej szczegółowo rozwinięte i których wykonanie leży w pierwszym rzędzie w rękach sejmu a następnie organów rządowych, przyczem opinja publiczna może, jak we wszystkich innych sprawach, stawiać przeszkody lub być pomocą. I w tych sprawach opinja publiczna nie odpowiada wymaganiom państwowym. W dyskusji sejmowej nad uregulowaniem świadczenia na rzecz skarbu państwowego — przedstawiciele poszczególnych klas społecznych (nie „całego narodu“ jak mówi art. 20 Konstytucji) spychali z tych klas ciężary na inne, a przywódcy warstwy najliczniejszej uznali zapadłą w tej sprawie uchwałę za jej „krzywdę“. W cią

gu pierwszych lat istnienia Państwa najbardziej popularnem i na plan pierwszy jest wysunięte dążenie — słuszne jako drugorzędny postulat — do redukcji wydatków i organów państwowych, a nie do zwiększenia zasobów skarbu, a ekonomiści usiłują podważyć normalną zasadę, że „wydatki, wywołane potrzebą publiczną, muszą znaleść pokrycie w dochodach“ i powołują się na rzekome stosunki niemieckie, gdzie ta zasada miała nie wpływać na życie „bowiem ciała, uchwalające budżety związków publicznych, musiały się liczyć skrupulatnie z wrażliwością wyborców na zwiększone obciążenie podatkowe“. Uchwałom samorządów o organizowaniu szkół przez budowę gmachów szkolnych przeciwstawiają się nie tylko analfabeci, lecz także przedstawiciele światłych warstw posiadających, którzy mobilizują masy przeciw administratorom, realizującym ten najważniejszy w naszych warunkach postulat demokracji.

* * *

Słusznie podnosi jeden ze współtwórców Konstytucji marcowej: „Stare to zdanie, że Rzeczpospolita, a cóż dopiero Rzeczpospolita parlamentarna jest najtrudniejszą formą rządów, że stoi ona cnotą obywateli“ (Dr.E. Dubanowicz: „Konst. 17 marca 1921 r.“ Warsz. 1921 r. Nakładem „Rzeczpospolitej“ str. 4). Dla podkreślenia, zapewne tej idei, dla wyrównania różnic między położeniem zewnętrznem Rzeczypospolitej, jej narodowościowym chararakterem i poziomem kulturalnym oraz politycznym obywateli — a ustrojem parlamentarno-republikańskim oraz skrajnie demokratycznym Państwa — wypisano w Konstytucji art. 89, 90 i 93 oraz w tytule rozdziału V ustawy konstytucyjnej zamieszczono „obowiązki“ przed „prawami“ obywatelskiemi. Zarówno jednak w sejmie, jak i szerszej opinii ta idea utonęła. We współczesnej Polsce tkwią tendencje analogiczne do tych czterech kierunków ewolucji, w których poszły dzieje Rzeczpospolitej szlacheckiej od XV w. W duszy polskiej toczy się dalej walka Hetmana, co pod Cecorą głowę swą położył z duchem tego, którego głowę „żelazna przemoc“ Króla Stefana pod topór katowski oddała.

Równowaga między jednostką a państwem, ustrojem skrajnie parlamentarnym i skrajnie demokratycznym mocno na szwank narażona — może być utrzymana jedynie przy zahamowaniu staroszlacheckich tendencji, podobnie jak to uczyniła Konstytucja z 1791 r. w stosunku do Rzeczpospolitej szlacheckiej i przy ścisłem wykonywaniu art. od 89—94 ustawy konstytucyjnej.

J. STRZESZEWSKI

Nasza Konstytucja a samorząd

I.

Nowożytnego państwa praworządnego niepodobna wyobrazić sobie bez samorządu, sharmonizowanie bowiem działalności władzy państwowej z działalnością społeczeństwa nie dałoby się urzeczywistnić, gdyby obywatele pozbawieni byli prawa udziału w administracji publicznej. Rozwój i rozkwit instytucji samorządowych jest dowodem dojrzałości społeczeństwa, świadczy o jego wysokim poziomie kulturalnym. Samorząd jest niezbędnym warunkiem wszechstronnego społecznego postępu, wyrabia w obywatelach samodzielność i ducha przedsiębiorczości, stanowi znakomitą szkołę życia publicznego. Instytucje samorządowe w nowożytnem państwie praworządnem nietylko zaspokajają najżywotniejsze potrzeby społeczeństwa, ale są także wyrazem dążeń państwa do udoskonalenia techniki administracyjnej. Widzimy tu więc zbieżność interesów społeczeństwa i władzy państwowej, — zbieżność, która stanowi najpewniejszą gwarancję dalszego rozwoju życia samorządnego.

Dążąc do wzmocnienia podstaw naszego bytu państwowego, nie możemy zapominać, że jednym z kardynalnych warunków potęgi Rzeczypospolitej Polskiej będzie samorząd, — należycie zorganizowany i sprawnie funkcjonujący.

I oto mamy zagadnienie wielkiej doniosłości: jak winien być ukształtowany pod względem formalnym i materjalnym stosunek tego samorządu do Państwa?

Sposób, w jaki szerokie koła u nas traktują to zagadnienie, budzić musi poważne obawy. Nie chodzi tu o rażący brak elementarnych wiadomości, zarówno teoretycznych, jak i praktycznych z zakresu prawa publicznego; temu brakowi dziwić się nawet nie można, jeśli się uwzględni, że przed trzema laty zaledwie odzyskaliśmy własne państwo — po stu kilkunastu latach niewoli. Chodzi o co innego: o ten niezatarty dotychczas ślad, jaki długa niewola pozostawiła w psychice społeczeństwa, pozbawiając je zdrowego instynktu państwowego.

Zbyt długo musieliśmy patrzeć na państwo, jako na siłę narzuconą nam, obcą, wrogą i nienawistną; zbyt długo czyny, nie-

zgodne z interesem państwa i naruszające istniejący porządek prawny, musiały być w świadomości naszej aktami patryjotyzmu i wyrazem potrzeb i pragnień narodu. Potem — okres wielkiej wojny i okupacji zaznaczył się panowaniem bezwzględnego, nielitościwego przymusu, całym szeregiem dokuczliwości, związanych z potrzebami wojennemi, uciskiem machiny państwowej, przytłaczającej nawet życie prywatne i wysysającej siły żywotne z ludności. I wreszcie — gdy z odmętów przewrotu dziejowego wyłoniła się niepodległa Ojczyzna, nie potrafiliśmy uświadomić sobie ogromu szczęścia, płynącego z odzyskanej wolności politycznej, a uderzający o niebo wielki „krzyk wesela", o którym marzył poeta, tłumiły jękliwe skargi ze wszech stron, skargi na Państwo Polskie, które żąda wciąż od obywateli niezliczonych ofiar i poświęceń w imię swoich własnych potrzeb, niezgodnych jakoby z potrzebami ludności.

Sprzeczność interesów państwowych i narodowych, ogólnych i lokalnych, to przekleństwo naszego życia w czasach niewoli, przenosimy nieraz bezwiednie na grunt dzisiejszych stosunków.

Dlatego to może dzisiaj takie zagadnienie, jak stosunek samorządu do państwa, skłonni jesteśmy traktować, podobnie zresztą jak inne zagadnienia życia publicznego, nie ze stanowiska interesów państwowych, sharmonizowanych z interesami społeczeństwa, lecz ze stanowiska jednostki czy grupy społecznej, czy wreszcie dzielnicy, przeciwstawiającej się państwu. W rozważania i dyskusje nad tem zagadnieniem wciska się mocą nałogu dawny sposób myślenia — zrozumiały i nawet konieczny, gdy w grę wchodziło państwo zaborcze i wrogie, ale szkodliwy i niebezpieczny, gdy w grę wchodzi państwo własne.

Jeśli upiory minionych lat niewoli snuć się będą wciąż przed oczami tych, którym przypadnie w udziale szczegółowe uregulowanie w drodze ustawowej stosunku naszego samorządu do państwa, nie zdołamy osiągnąć tego, co tak bardzo jest Polsce potrzebne: jedności i spójności państwowej, sprężystości administracji, skoordynowania wysiłków ludności z wysiłkami czynników rządowych

II.

Budowa aparatu władz samorządowych, sprecyzowanie właściwych funkcji samorządu w ramach organizacji państwowej, unormowanie sprawy nadzoru Państwa nad samorządem, ma nastąpić na podstawie Konstytucji. Nasuwa się przedewszystkiem

pytanie, czy Konstytucja daje w tej mierze wskazówki jasne i wyczerpujące, wykluczające z góry możność dowolnego komentowania i potrzebę ścisłej interpretacji, czy też pozostawia dużą swobodę zwykłemu ustawodawstwu, ograniczając się do podania najogólniejszych zasad?

Zanim wszakże na to pytanie odpowiemy, należy rozejrzeć się w tym materjale prawnym i faktycznym, jakiego nam dostarczyło kilka lat życia samorządowego w niepodległej Polsce, opartego bądź na ustawach państw zaborczych, bądź na prowizorycznych przepisach rodzimego prawodawstwa, wydanych przed ogłoszeniem Konstytucji.

W chwili wybuchu wojny światowej b. Królestwo Polskie było jedyną dzielnicą polską, pozbawioną zarówno instytucji samorządu miejskiego, jak instytucji samorządowych wyższego stopnia. B. Księstwo Poznańskie i Prusy Zachodnie miały samorząd wiejski, miejski, powiatowy i prowincjonalny na zasadzie ustaw z r. 1891, 1853, 1828, 1889 i 1875, b. Galicja — samorząd gmin wiejskich i miejskich, powiatowy i krajowy według ustaw krajowych z r. 1866, 1889 i 1896; wreszcie na Litwie i Rusi istniał samorząd gromadzki, gminny (wołosti), miejski i bardzo zresztą ograniczony ziemski (powiatowy i gubernialny). Toczące się w ciągu kilku ostatnich lat przed wojną w rosyjskich izbach prawodawczych obrady nad samorządem miejskim dla Królestwa nie doprowadziły do uchwalenia odpowiedniej ustawy ze względu na rozbieżność opinji obu izb (Dumy i Rady Państwa) w sprawie dopuszczalności języka polskiego. Na wiosnę 1915 r., a więc wtedy, gdy już znaczna część miast b. Kongresówki znajdowała się w rękach Niemców i Austryjaków, samorząd miejski wprowadzony został w drodze, przewidzianej przez art. 87 rosyjskich ustaw zasadniczych. Odnośne prawo pod nazwą „Najwyżej zatwierdzonej uchwały Rady Ministrów o rozciągnięciu na miasta Królestwa Polskiego statutu miejskiego z dnia 11 czerwca 1892 r.“ nie weszło jednak w życie, ponieważ już w kilka miesięcy po jego wydaniu władze rosyjskie opuściły całe Królestwo Polskie.

Miasta b. Królestwa, w których panował w ciągu 100 lat biurokratyczny system zarządu (z małą tylko przerwą w okresie t. zw. reform Wielopolskiego), jak również powiaty ziemskie otrzymały samorząd od władz okupacyjnych niemieckich i austrjacko-węgierskich, — samorząd, zorganizowany na podstawie rozporządzeń,

odmiennych w obu częściach zajętego terenu. Był ten samorząd mocno ograniczony, dostosowany, zwłaszcza w b. Jen. Gubernatorstwie Warszawskiem, przedewszystkiem do wojennych potrzeb okupantów. W okupacji niemieckiej na stanowiska burmistrzów w miastach wyznaczani byli przeważnie Niemcy, wrogo usposobieni względem ludności polskiej; w powiatach członków pierwszych Sejmików, uzależnionych w wysokim stopniu od przewodniczącego — Kreischefa, mianował Szef Administracji Cywilnej.

Nie da się jednak zaprzeczyć, że wprowadzenie nawet takiego samorządu przyniosło znaczne korzyści społeczeństwu, które przez wiek cały przecież odsunięte było od udziału w lokalnej administracji miejskiej i powiatowej. Rozwój szerokiego życia samorządowego w wolnej i niepodległej Polsce był bądź co bądź ułatwiony przez to, że w chwili wskrzeszenia naszego Państwa istniały już pewne formy organizacyjne, które trzeba było tylko dostosować do zmienionych warunków i napełnić żywotną treścią, oraz przez to, że ludność w obliczu nowych zadań stanęła już z pewnym zasobem doświadczenia i praktycznych wiadomości w dziedzinie samorządu

Natychmiast po zniesieniu okupacji, w czasie rządów gabinetu Moraczewskiego, zabrano się do reformy samorządu wiejskiego, miejskiego i powiatowego w duchu potrzeb „Polski ludowej“. Początkową działalność w tym kierunku cechował gorączkowy pośpiech, oraz brak określonego planu, dostatecznego przygotowania i przemyślenia szczegółów. W następstwie tego powstały bardzo poważne trudności w praktyce administracyjnej przy wykonywaniu odnośnych dekretów i rozporządzeń.

Reformując ustrój gmin wiejskich w b. Królestwie, który okupanci pozostawili bez zmiany, a który opierał się na ustawie o samorządzie gminnym z 1864 r., dokonano niewątpliwie pożytecznego dzieła. Usunięto zasadnicze braki tego ustroju, wprowadzając dekretem z dnia 28.XI.1918 r. Rady Gminne, oraz zapewniając prawo udziału w Zebraniach Gminnych wszystkim pełnoletnim mieszkańcom bez względu na cenzus zawodowy i majątkowy, który dotychczas obowiązywał (posiadanie 3 morgów gruntu) i nadawał gminie charakter nie stanowy wprawdzie, ale wyłącznie rolniczy. Ale zarazem, pozostawiając bez zmiany inne postanowienia ustawy z 1864 r., utrzymano zakres działania tłumnych Zebrań Gminnych, jako organów uchwalających (do Rad Gmin-

nych należą tylko funkcje zarządu i kontrola działalności wójta), a nadto zachowano stanowy, bo czysto włościański charakter najniższych jednostek samorządu wiejskiego — gromad, wskutek czego prawo udziału w zebraniu gminnem jest szersze, niż w zebraniu gromadzkiem, a między warunkami wybieralności na urząd sołtysa pozostał w zasadzie cenzus majątkowy, którego nie wymaga się obecnie od wójta. Takie anomalje wytworzyły się skutkiem tego, że prawodawca, działając zbyt pospiesznie i niedbale, przeoczył konieczność wprowadzenia odpowiednich zmian w tekście poszczególnych artykułów ustawy z 1864 r. w konsekwencji dokonywanych reform.

Taki sam gorączkowy pośpiech można zauważyć przy przeprowadzaniu reformy samorządu miejskiego i powiatowego. W czasie okupacji obowiązywały na terenie b. Kongresówki dwie ordynacje miejskie i dwie ordynacje powiatowe. Po wypędzeniu okupantów siłą rzeczy nasuwała się konieczność usunięcia tej szkodliwej dwoistości i nadania miastom polskim jednolitej organizacji samorządowej. Niezależnie od tego ówczesnym sferom rządowym w Polsce, rozpoczynającej nowy okres niepodległego bytu, chodziło o jaknajdalej idące zdemokratyzowanie składu Rad Miejskich i Sejmików Powiatowych, które utworzone zostały w czasie okupacji według kurjalnego systemu wyborów.

Dnia 5 grudnia 1918 r. wydany został dekret o tymczasowej ordynacji wyborczej powiatowej, a 13 grudnia tegoż roku dekret o wyborach do Rad Miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego. Przy wyborach do Rad Miejskich wprowadzono system głosowania pięcio przymiotnikowego. Sejmiki Powiatowe miały powstać w drodze wyborów pośrednich i składać się z delegatów Rad Gminnych oraz Rad Miejskich i Magistratów. Należy zauważyć, że w ordynacji wyborczej miejskiej zrobiono większe ustępstwo na rzecz inteligencji, prawdopodobnie z uwagi na wyższy naogół poziom umysłowy ludności miejskiej: członkowie Rad Miejskich, muszą umieć czytać i pisać po polsku, gdy tymczasem od członków Sejmików Powiatowych wymaga się tylko umiejętności czytania.

Ukazały się następnie, już w okresie rządów gabinetu Paderewskiego, w lutym 1919 r., dekrety, normujące ustrój samorządu miejskiego i powiatowego w b. Królestwie Kongresowem. Dekrety te zostały już staranniej opracowane, i pomimo, że zawierają sporo niejasności, sprzeczności i niedomówień, pomimo, że ze stanowiska

zwłaszcza techniki prawodawczej wiele im można zarzucić, — więcej niewątpliwie odpowiadają dzisiejszym potrzebom życia polskiego, niż ustawy pruskie i galicyjskie, obowiązujące dotychczas w innych dzielnicach Polski.

Budowę organów samorządu powiatowego oparto na zasadzie zespolenia czynników obywatelskich z przedstawicielami administracji państwowej, unikając szkodliwego dualizmu władz; w budowie organów miejskich natomiast nie wzorowano się na systemie pruskim, prowadzącym do faktycznego uzależnienia Rady Miejskiej od Magistratu, lecz zastosowano, aczkolwiek nie całkiem konsekwentnie, system badeński, podporządkowujący Magistrat Radzie Miejskiej.

Najmniej szczęśliwie zostały zredagowane we wspomnianych dekretach przepisy, dotyczące nadzoru nad samorządem, wprowadzono bowiem trzy sposoby kontroli, wadliwie ze sobą powiązane: przez Państwo, przez organy samorządu wyższego stopnia i przez Sąd Najwyższy.

W szczegółach system tej kontroli przedstawia się od czasu utworzenia województw w sposób następujący:

Nadzór nad samorządem gmin wiejskich i miast nie wydzielonych z powiatów (t. j. miast, liczących poniżej 25 000 mieszkańców) sprawuje w I-ej instancji Wydział Powiatowy (organ wykonawczy samorządu powiatowego), w II-ej i ostatniej instancji — Wojewoda. W stosunku do powiatów ziemskich i miejskich władzą nadzorczą I-ej instancji jest Wojewoda, II-ej — Minister Spraw Wewnętrznych, któremu ponadto zastrzeżono prawo zatwierdzania ważniejszych finansowych uchwał Sejmików i Rad Miejskich miast wydzielonych, dotyczących budżetu, pożyczek, podatków komunalnych, nabycia i pozbycia nieruchomości i t. d. Wydane w ostatniej instancji decyzje organów administracji państwowej mogą być zaskarżane do Sądu Najwyższego.

„Redaktorowie dekretu o samorządzie miejskim“, — pisze prof. Kumaniecki, — „odczuwali najwidoczniej, że powierzenie nadzoru nad miastami w II-ej instancji tylko rządowi centralnemu, a nad większemi miastami nawet samemu Ministerstwu jest czemś, z ideą samorządu nie całkiem zgodnem. Nie mając wyższych organów samorządowych, a chcąc jakoś podobny stan rzeczy poprawić, popadnięto w dalszą niepożądaną konsekwencję, wciągając

Sąd Najwyższy do zwykłych spraw nawet bieżącej administracji komunalnej".[1])

Przy redagowaniu obu omawianych dekretów uwydatniła się niewątpliwie pewna nieufność do organów administracji państwowej i dążność do zabezpieczenia obywateli i samorządu przed ich samowolą. Zapomniano jednak, że to zabezpieczenie można osiągnąć tylko dwiema drogami: albo przez zapewnienie sądom zwyczajnym szerokiej ingerencji we wszelkie sprawy zarządu państwowego i komunalnego na wzór angielski, co w naszych warunkach nie dałoby się z pożytkiem zastosować i utrudniłoby w niebywały sposób całą działalność administracyjną, albo—co u nas jest jedynie wskazane, — przez stworzenie całego systemu sądownictwa administracyjnego.

Tymczasem nasz Sąd Najwyższy jest jedyną instancją sądową, rozstrzygającą w charakterze Trybunału Administracyjnego sprawy publicznej administracji samorządowej; jako najwyższa instancja kasacyjna i stróż litery prawa, oddala skargi lub uchyla zaskarżone decyzje, nie wydając żadnych zarządzeń merytorycznych. Ale ta kontrola nie zamyka się w ramach badania legalności aktów administracyjnych, skoro Sąd Najwyższy może w myśl art. 4 dekretu o samorządzie miejskim uchylić decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych, wydaną w braku dobrowolnego układu między gminami, co do rozdziału ich majątku przy zmianie granic gminnych; może nawet, w myśl art. 67 tegoż dekretu, uchylić decyzję Naczelnika Państwa co do złożenia z urzędu Prezydenta m. st. Warszawy lub jego zastępców (!). W związku z tem wyłania się niewyjaśniona zupełnie kwestja, co należy rozumieć przez legalność decyzji i zarządzeń organów administracji, oraz w jakich granicach organy te mogą działać na zasadzie swobodnego uznania, na mocy służącej im władzy dyskrecjonalnej.

Tak się przedstawia w ogólnych zarysach ustrój samorządu gmin wiejskich i miejskich, oraz powiatów na terenie b. Kongresówki. Samorządu wojewódzkiego, który zapowiada Konstytucja, dotychczas, poza b. dzielnicą pruską, nie posiadamy. Województwa w b. Kongresówce i Galicji są obszarami tylko dla celów administracji państwowej; funkcjonujące przy Wojewodach Rady Woje-

[1]) Dr. K. Wł. Kumaniecki: Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie, str. 43.

wódzkie nie są organami samorządu, działają bowiem tylko w charakterze organów doradczych i opinjodawczych. W województwach kresowych (wołyńskiem, poleskiem i nowogrodzkiem) nie został wprowadzony jeszcze samorząd powiatowy; organizację samorządu gmin wiejskich i miejskich normują tam obowiązujące dotychczas rozporządzenia b. Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich.

Na terenie b. Galicji utrzymała się dotychczas dwoistość administracji państwowej i samorządowej, oraz dwoistość nadzoru nad najniższą jednostką samorządną — gminą, pomimo że już Polska Komisja Likwidacyjna, utworzona w czasie przełomu politycznego w październiku 1918 r., jako tymczasowy rząd dla Galicji, czyniła pewne wysiłki w kierunku zniesienia tej dwoistości. W dziedzinie administracji powiatowej działają tam nadal, jako zupełnie odrębne i niezależne od siebie władze: ze strony państwa — Starostwo, ze strony samorządu — Rada Powiatowa i Wydział Powiatowy. Po zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego galicyjskiego na mocy ustawy z 30.I.1920 r. agendy Wydziału w zakresie nadzoru nad samorządem powiatowym i gminnym, oraz uprawnienia administracyjno-wykonawcze Sejmu przeszły na Tymczasowy Wydział Samorządowy, składający się obecnie z 6-ciu członków, wybranych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, i przewodniczącego, mianowanego przez Naczelnika Państwa. Funkcje b. Namiestnictwa, wzgl. b. Generalnego Delegata Rządu w dziedzinie spraw samorządowych sprawują obecnie Wojewodowie (w r. 1921 uruchomiono województwa krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie). W ustroju gmin wiejskich i miast nie zaszły żadne zmiany istotne. Galicyjskie ustawy gminne pozostają więc dotychczas w mocy; drobne modyfikacje, jakim uległy niektóre artykuły tych ustaw, dotyczą przeważnie skarbowości komunalnej. Należy tylko jeszcze zaznaczyć, że b. Polska Komisja Likwidacyjna rozszerzyła prawo wyborcze do Rad Gminnych, dodając czwarte koło wyborcze, a Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawą z dn. 26 VII 1919 r. zniósł obszary dworskie, jako odrębne jednostki administracyjne, włączając je do związku gminnego.

Samorząd w województwach poznańskiem i pomorskiem opiera się na ustawach pruskich; poważniejszym zmianom uległy tylko przepisy tych ustaw, dotyczące składu organów samorządu i prawa

wyborczego. Zmiany te wprowadzone zostały rozporządzeniami Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej, a następnie rozporządzeniami Ministra b. Dzielnicy Pruskiej, któremu ustawa z dnia 1.VIII.1919 r. przyznała w pewnym zakresie prawa władzy ustawodawczej. Rady Gminne, Rady Miejskie i Sejmiki Powiatowe, utworzone według ustanowionego w pruskich ordynacjach wyborczych trzyklasowego, względnie kurjalnego systemu wyborów, tudzież Magistraty i Wydziały Powiatowe zostały rozwiązane. Rozwiązany został również Sejmik Prowincjonalny b. prowincji Poznańskiej, a skład Wydziału Prowincjonalnego uzupełniono przedstawicielami ludności polskiej w stosunku do jej stanu liczebnego. W województwie pomorskiem prawa i obowiązki Sejmiku i Wydziału Prowincjonalnego przeszły na Tymczasowy Wydział Krajowy, którego członków mianował Minister b. Dzielnicy Pruskiej. Wreszcie dnia 12.VIII.1921 r. wydane zostały rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej o wyborach do Rad Miejskich oraz Sejmików Wojewódzkich i Powiatowych w województwach poznańskiem i pomorskiem. Wojewodom b. Dzielnicy Pruskiej służą atrybucje naczelnych prezesów prowincji i prezesów obwodów, a urzędom wojewódzkim atrybucje urzędów obwodowych.

Widzimy więc, że w każdym z dawnych zaborów ustrój samorządu regulują inne przepisy.

Pierwszym poważnym krokiem ku stworzeniu jednolitego ustroju, ku zjednoczeniu Polski w dziedzinie urządzeń samorządowych będzie nowa ustawa o gminie wiejskiej. Komisja administracyjna Sejmu ukończyła już pracę nad projektem tej ustawy, przyjmując zasadę gminy zbiorowej i ustanawiając, jako najniższą jednostkę samorządu wiejskiego, część składową gminy—jednowioskową gromadę, odpowiadającą jednowioskowym gminom b. zaboru pruskiego i austrjackiego. Wprowadzając Rady Gminne jako organy uchwalające i kontrolujące na miejsce tłumnych zebrań gminnych, i znosząc stanowy charakter gromady w b. Kongresówce, a z drugiej strony wzmacniając gospodarczo gminę innych dzielnic przez zwiększenie jej obszaru— ustawa usunie ostatnie zasadnicze braki naszego ustroju gminnego. Pomimo, że w b. Galicji powstała namiętna opozycja przeciw zasadzie gminy zbiorowej, należy przypuszczać, że ustawa o gminie wiejskiej będzie uchwalona przez Sejm już w najbliższym czasie.

III.

Jak się rozwija życie samorządowe w ramach przepisów obecnie obowiązujących?

Największą bolączką naszego samorządu są trudności finansowe, z któremi musi walczyć i które hamują jego normalny rozwój. Trudności te są oczywiście następstwem kryzysu ekonomicznego, jaki przeżywa nasze Państwo. Samorząd w istocie swej nie jest przecież niczem innem, jak wykonywaniem zadań wewnętrznej administracji państwowej przez lokalne czynniki obywatelskie; im większe są koszty wykonania tych zadań, tem większe muszą być wydatki związków komunalnych. Skarbowość samorządowa jest ściśle związana ze skarbowością państwową; polityka finansowa jednostek samorządnych musi być podporządkowana polityce finansowej Państwa. Państwo, którego finanse są w pomyślnym stanie, może sobie pozwolić na odstąpienie samorządowi całego szeregu źródeł dochodowych, może też zapewnić słabym związkom komunalnym pomoc w szerokim zakresie, udzielając im dotacji i subwencji. W sytuacji zaś takiej, jaką mamy obecnie, subsydjonowanie jednostek samorządnych musi być ograniczone do minimum; nie mogąc uzyskać poważniejszej pomocy z zewnątrz, muszą one liczyć przedewszystkiem na własne siły. Idea oparcia finansów samorządu na własnych jego wewnętrznych źródłach dochodowych, a więc w braku majątku komunalnego, przedewszystkiem na podatkach — jest zdrowa i słuszna; przy praktycznem atoli jej stosowaniu powstaje konkurencja z Państwem, które we własnym interesie nie może dopuścić do wyczerpania siły płatniczej obywateli. Z taką właśnie konkurencją między Państwem i samorządem mamy obecnie do czynienia; że zaś Państwo z natury rzeczy jest konkurentem silniejszym, — przeto wśród powierzchownych obserwatorów i mniej oświeconych jednostek czy grup, występujących w obronie samorządu, rodzi się legenda o chciwym i zachłannym rządzie, gwałcicielu przyrodzonych praw i swobód komunalnych.

Rola władz państwowych, powołanych do wykonywania nadzoru nad samorządem, jest bardzo trudna: hamując zamierzenia podatkowe związków komunalnych w obawie przed przeciążeniem obywateli daninami publicznemi, władze te obarczane są zarzutem absolutyzmu, biurokratyzmu i t. p. ze strony rzeczników samo-

rządu, popierając zaś te zamierzenia, narażają się znów ustawicznie na protesty i skargi ze strony opodatkowanej ludności.

Całą sytuację komplikuje jednak najwięcej brak ścisłego ustawowego rozgraniczenia źródeł dochodowych Państwa i samorządu.

W naszej skarbowości samorządowej panuje zupełny chaos. Pomijając już to, że w każdym z 3-ch dawnych zaborów obowiązują w tym względzie odmienne postanowienia, — trzeba stwierdzić, że na obszarze b. Kongresówki, gdzie rodzime polskie prawodawstwo ze względu na brak w okresie rządów rosyjskich samorządu miejskiego i powiatowego znalazło największe zastosowanie, niema w budowie skarbowości komunalnej żadnego systemu. Jest tylko zlepek przepisów, bądź pochodzących z czasów panowania rosyjskiego i dziś już przestarzałych, bądź wydanych już przez polskiego prawodawcę, ale niejasnych i niedostatecznych. Wydane dla b. Królestwa dekrety o skarbowości gmin miejskich i o skarbowości powiatowych związków komunalnych — dekrety, których poszczególne postanowienia uległy później pewnym zmianom w związku z nowemi ustawami, dotyczącemi podatków państwowych, nie określają należycie uprawnień samorządu do korzystania z publiczno-gospodarczych źródeł dochodu. Są przytem te dekrety tak ogólnikowe, że władza nadzorcza w braku wyraźnego przepisu ustawowego musi rozstrzygać na własną rękę, czy dane źródło dochodowe może być eksploatowane przez związek samorządny. W ten sposób władza nadzorcza poniekąd wykracza poza granice swych właściwych atrybucji. Władzy tej powinno tylko służyć prawo stwierdzania legalności uchwalonego podatku, względnie redukowania jego wysokości i ustalania stawek maksymalnych ze względu na postulat równomierności w opodatkowaniu pewnych objektów, oraz ze względu na politykę finansową Państwa i siłę płatniczą kontrybuentów. Natomiast kwestja, jakie rodzaje podatków można przyznać związkom samorządnym, winna być wyraźnie rozstrzygnięta w odpowiedniej ustawie.

Braki naszego prawodawstwa, które, nie rozwiązując tej kwestji, przyznało w zasadzie związkom samorządnym dużą swobodę w wyszukiwaniu źródeł dochodu o charakterze prawno-publicznym, doprowadziły do tego, że dziedzina skarbowości komunalnej stała się polem przeróżnych eksperymentów podatkowych. Organy samorządowe, (zwłaszcza Sejmiki Powiatowe) nie mogąc utrzymać równowagi budżetowej wobec ogromu wydatków, rosnących wciąż

w miarę deprecjacji pieniądza, usiłowały wprowadzać coraz to nowe podatki, często nieracjonalne i wprost dziwaczne: od drzew owocowych, od uli, od drobiu, pogłówne od kawalerów i t. p., co oczywiście musiało wywoływać liczne protesty ludności, nie mogącej się zorjentować w tym chaosie form opodatkowania.

O ile chodzi o finanse miejskie — to szczególnie krytyczną jest sytuacja finansowa m. st. Warszawy. Cokolwiek możnaby zarzucić kierownikom gospodarki stołecznej w ostatnich czasach — nie ulega wątpliwości, że zadania ich są niezmiernie trudne, mają oni bowiem do czynienia z bardzo skomplikowanym mechanizmem gospodarczym. Trzeba tu wziąć pod uwagę nietylko ogrom miasta i wielkie skupienie ludności, ale także i rolę, którą odgrywa Warszawa, jako ognisko życia społecznego, politycznego i kulturalnego, wreszcie funkcje reprezentacyjne, które musi spełniać, i wydatki, które musi ponosić, jako stolica Państwa. W okresie okupacji Warszawa, zmuszona do znacznych świadczeń na rzecz okupantów, do przeróżnych wydatków, ponoszonych w zastępstwie Państwa, utraciła równowagę budżetową. Następnie, nie mogąc podołać ogromowi zadań, a nie posiadając dostatecznych źródeł dochodowych wewnętrznych, zaczęła się uciekać coraz częściej do pomocy kredytowej z zewnątrz. Rosnące niezwykle szybko wskutek katastrofalnego spadku waluty koszty utrzymania pracowników miejskich wywoływały ciągły deficyt, którego miasto nie mogło pokryć swymi dochodami zwyczajnymi. W r. 1921 suma pożyczek, udzielonych Warszawie ze Skarbu Państwa na pokrycie niedoborów, jakie wynikły z ustawicznych podwyżek płac personelu miejskiego, przekroczyła sumę miljarda marek. Ta okoliczność, że w r. 1921 same wydatki na utrzymanie funkcjonarjuszy miejskich przekroczyły 40% ogólnej sumy wydatków, a dochody miasta opierają się przedewszystkiem na niepomiernie wysokim podatku od widowisk, dającym obecnie około 60% ogólnych dochodów, świadczy dobitnie o nienormalnym stanie gospodarki miejskiej.

Dopiero w ostatnich miesiącach zaznaczył się zwrot ku lepszemu. Skarb Państwa, ograniczając pomoc finansową dla miasta, umożliwił mu natomiast korzystanie z nowych źródeł dochodu, między któremi takie zwłaszcza źródło, jak podatek od napojów wyskokowych, ze względu na znaczną konsumcję trunków i bardzo wysokie stawki podatkowe, może okazać się bardzo wydajne.

Po objęciu teki Ministra Skarbu przez dr. Michalskiego za-

znaczyły się silniej ze strony czynników rządowych starania o usunięcie przeróżnych anomalji w dziedzinie skarbowości samorządowej i o uzdrowienie finansów komunalnych. Duże znaczenie miećby mogła w tym względzie ustawa z dn. 17 XII 1921 r. o zasileniu finansów miejskich, która, obejmując miasta zarówno b. Kongresówki, jak b. Galicji, przekazuje im pewne źródła dochodowe: podatek od lokali (dawny mieszkaniowy), podatek od nieruchomości, podatek od obrotu od przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, a nadto przyznaje miastom pewien udział we wpływach z państwowego podatku dochodowego (Warszawie—50%, innym miastom — 30% wpływów, osiągniętych z tego źródła na terenie danej gminy miejskiej). Ustawa ta stanowi właściwie pierwszy poważny krok w kierunku unormowania stosunków między skarbowością państwową i samorządową, oraz usunięcia różnic, jakie w dziedzinie finansów komunalnych istnieją między b. zaborem rosyjskim i austryjackim. Niestety jednak, wspomnianą ustawę cechuje to, co uznano już powszechnie za zasadniczą wadę naszego prawodawstwa i na co narzekają zwłaszcza prawnicy: braki techniczne, niejasność i niedokładność redakcji poszczególnych artykułów, wywołująca cały szereg wątpliwości i umożliwiająca zbyt dowolną interpretację.

W zakresie skarbowości gmin wiejskich b. Kongresówki nie dokonano żadnych zmian w ciągu trzech lat istnienia niepodległego Państwa Polskiego. Pokutuje więc tam dotychczas oparty na przepisach ustawy o samorządzie gminnym z r. 1864 i postanowieniach b. Komitetu Urządzającego system, polegający na uznaniu własności ziemskiej za jedyną podstawę, a składki gruntowej z morga za jedyną formę opodatkowania na rzecz gminy wiejskiej,—system przestarzały, nieodpowiadający dzisiejszemu ustrojowi gminy i wymagający zasadniczej reformy. Ani ludność bezrolna, ani przemysłowcy i kupcy, należący do związku gminy wiejskiej i korzystający z jej urządzeń, nie ponoszą na jej rzecz żadnych świadczeń. Dziwnem wydać się może, że przedstawiciele włościaństwa, którzy przecież w Sejmie Ustawodawczym odgrywają niepoślednią rolę i którym chyba powinno leżeć na sercu dobro gminy wiejskiej, nie zdobyli się dotychczas na rozszerzenie jej źródeł dochodowych w drodze odpowiedniej ustawy. Obrona „praw gminy“ ze strony kół poselskich występuje zato w formie protestów i interpelowania czynników rządowych, gdy te, zgodnie z przepisami obowiązującymi, uchylają nielegalne uchwały orga-

nów samorządu wiejskiego o pociąganiu ludności nierolniczej do płacenia składek gminnych.

Reasumując powyższe uwagi w sprawie finansów komunalnych, musimy stwierdzić, że ich sanacja, ściśle związana z sanacją finansów państwowych i ze stanem naszej waluty, może być urzeczywistniona tylko powoli i stopniowo, że jednak podstawowym jej warunkiem jest to, na co tak silny nacisk kładł Minister Michalski w swem exposé z dn. 28 marca 1922 r.: wprowadzenie w życie postanowienia art. 69 Konstytucji, który głosi, że „źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone".

O rozwoju samorządu nie decydują tylko formy organizacyjne. Najważniejszym czynnikiem jest tu ludność, jej uspołecznienie i poziom kulturalny, jej zainteresowanie sprawami życia publicznego, zrozumienie przez nią doniosłości samorządu. Chcąc odpowiedzieć na pytanie, jak przedstawia się ta sprawa w naszem Państwie, nie możemy traktować ludności, jako całość jednolitą. Między poszczególnemi dzielnicami naszej Rzeczypospolitej istnieją pod tym względem olbrzymie różnice; dla ich stwierdzenia wystarczyłoby zestawienie kulturalnych gmin b. dzielnicy pruskiej z tonącemi w ciemnocie i zacofaniu gminami białoruskiemi województw kresowych.

Mieszkańcy dawnych zaborów pruskiego i austrjackiego mają za sobą tradycję i wieloletnią praktykę życia samorządowego, muszą więc być z natury rzeczy więcej wyrobieni w tych sprawach od mieszkańców b. zaboru rosyjskiego. Że tętno tego życia w b. Galicji, zwłaszcza w tamtejszych powiatowych związkach komunalnych, jest o wiele słabsze, niż w b. Kongresówce — sprawia to słabość finansowa galicyjskiego samorządu. Podczas gdy powiatom ziemskim b. Kongresówki przyznano szerokie uprawnienia podatkowe (mogą one pobierać nietylko dodatki do podatków państwowych, ale i różne podatki samoistne), — powiaty galicyjskie korzystają tylko z dodatków, które w razie przekroczenia normy 40% podlegają zatwierdzeniu przez władze centralne. Jednowioskowa gmina wiejska w b. Galicji jest ze względu na szczupłość swego obszaru jednostką gospodarczo słabą, niezdolną do podejmowania poważniejszych zadań komunalnych. Wreszcie należy zauważyć, że nieszczęsny dualizm władz musiał spowodować rozpanoszenie się formalizmu i biurokratyzmu w życiu samo-

rządowem, a stosunki narodowościowe we wschodniej części kraju utrudniają normalne funkcjonowanie tego życia.

Jeśli chodzi o ludność b. Królestwa, która od kilku lat zaledwie posiada samorząd miejski i powiatowy, — można powiedzieć, że ludność ta naogół poznała znaczenie instytucji samorządowych i nauczyła się je cenić, a nawet dość chętnie płaci podatki komunalne, o ile widzi urzeczywistnioną zasadę wzajemności usług, — innemi słowy, o ile rezultaty działalności organów samorządu uwidoczniają się szybko i z całą wyrazistością. Decydować tu mogą poprostu stosunki lokalne: zaufanie do czynników uchwalających, energja i praktyczne uzdolnienie czynników wykonawczych. W powiatach ziemskich b. Kongresówki ze względu na nizki naogół poziom umysłowy członków Sejmików, niezmiernie ważna jest rola przewodniczącego Sejmiku i Wydziału Powiatowego—Starosty, którego inicjatywie i wpływom samorząd bardzo wiele zawdzięczać może. Okręgów, w których samorząd znajduje się w zupełnem uśpieniu i gdzie ciężary, ponoszone przez ludność, idą przeważnie na utrzymanie personelu administracyjnego,— jest stosunkowo niewiele. Preliminarze budżetowe jednostek samorządnych świadczą o zrozumieniu doniosłości poważnych inwestycji w dziedzinie komunikacji, zdrowotności, a zwłaszcza szkolnictwa. Nie można wreszcie pominąć milczeniem faktu, że w chwilach krytycznych dla bytu i ustalenia granic naszego Państwa, ciała samorządowe wykazały dużą ofiarność, przeznaczając znaczne sumy na cele ogólno-narodowe. Wszystko to świadczy, że ludność polska nie jest w życiu samorządowem bierną masą, lecz elementem czynnym i twórczym.

Stwierdzając z zadowoleniem ten rozpęd życia samorządowego, trzeba jednak zaznaczyć, że i tu, jak we wszystkich zresztą dziedzinach naszego życia, uwydatnia się ów typowo polski „słomiany zapał", niewspółmierność zamierzeń i środków, nieumiejętność tworzenia od podstaw, w drodze powolnej ewolucji, wreszcie chęć natychmiastowego dorównania pod względem urządzeń wewnętrznych najkulturalniejszym państwom Europy, nawet prześcignięcia ich,—przy jednoczesnym braku teoretycznego i praktycznego wykształcenia, oraz sił wykwalifikowanych.

W samorządzie wiejskim i powiatowym b. Królestwa dominującym czynnikiem są przedstawiciele włościaństwa. W Sejmikach Powiatowych mają oni olbrzymią przewagę nad reprezen-

tantami miast i wskutek tego interesy ludności miejskiej nie są tam dostatecznie zabezpieczone. Dekret z dn. 5.XII.1918. roku postanowił, że Sejmik Powiatowy składa się z delegatów gmin wiejskich i miejskich powiatu po 2-ch od każdej gminy. Ustawą z dn. 3.I.1921 r. zwiększono nieco przedstawicielstwo miast w Sejmikach, zezwalając miastom, mającym powyżej 10 000 mieszkańców, wysyłać do Sejmiku 3,4 wzgl., 5 delegatów,—jednak nawet po wydaniu tej ustawy miasta są upośledzone w stosunku do wsi, skoro liczba gmin wiejskich w powiecie jest zawsze znacznie większa od liczby gmin miejskich. Przewaga interesów ludności rolniczej, przedewszystkiem włościańskiej, daje się odczuć miastom „niewydzielonym“ tem więcej, że nadzór nad ich samorządem sprawuje Wydział Powiatowy, organ wykonawczy Sejmiku. Jeśli się nadto zwróci uwagę, że źródła dochodowe naszych mniejszych miast, tak bardzo zaniedbanych w czasie rządów rosyjskich, są dotychczas bardzo ograniczone, — trzeba przyjść do wniosku, że zostały one w organizacji samorządu najgorzej usytuowane, że odgrywają tam poniekąd rolę kopciuszka. Temu upośledzeniu stanowczo winien zapobiedz prawodawca, normując w myśl Konstytucji ustrój naszego samorządu.

Rozbieżność programów politycznych i walki partyjne znajdują niewątpliwie pewien oddźwięk w naszem życiu samorządowem. Jest to zjawisko nieuniknione, które można zresztą zauważyć nietylko u nas, bo nawet przy najdoskonalszej organizacji samorządu czynnik polityczny nie da się zeń całkowicie wyeliminować. Można jednak i należy dążyć do tego, aby czynnik ten nie występował w postaci wrzaskliwej demagogji, nieprzebierającej w środkach, a zatruwającej nasze stosunki wewnętrzne. Demagogja ta, działając na terenie życia samorządowego, bierze na siebie rolę „obrońcy uciśnionych“, wpaja w szerokie masy przekonanie, że mając samorząd, mogą one „rządzić się same sobą“ i nie powinny ulegać wyższej władzy, wreszcie — przedstawia organy administracji państwowej, jako wroga swobód ludu.

Czy w rzeczywistości nadzór państwowy nad naszym samorządem jest bardzo dokuczliwy i tamuje jego rozwój? Temu stanowczo trzeba zaprzeczyć. Przepisy obowiązujące nie zakreślają nadzorowi państwowemu granic zbyt szerokich; w niektórych szczegółach prawa rządowej kontroli muszą się wydać nawet zbyt szczupłe, jeśli się uwzględni nizki naogół poziom umysłowy

naszych mas ludowych w porównaniu z państwami Zachodu, oraz tę okoliczność, że ludność b. dzielnicy rosyjskiej przez całe stulecie nie znała ani miejskich, ani powiatowych instytucji samorządowych, należytego więc wyrobienia w tej dziedzinie mieć nie może. O ile zaś chodzi o przekroczenia kompetencji, czy zbytnią arbitralność przy wykonywaniu nadzoru nad samorządem przez czynniki rządowe,—są to przeważnie nie objawy samowoli organów administracji państwowej, lecz rezultaty braków technicznych ustawodawstwa, następstwa niejasnej redakcji poszczególnych przepisów prawnych, która sprawia, że administrator nietylko musi wykonywać ustawy, ale często nawet *nolens volens* je uzupełniać i dostosowywać do potrzeb życia. Udoskonalenie techniki prawodawczej oraz utworzenie aparatu sądownictwa administracyjnego są jedynie wskazane dla zapobieżenia nadużyciom ze strony biurokracji, — nic zaś nie przemawia w obecnym stanie rzeczy za ograniczaniem do minimum kontroli rządowej, która musi działać w interesie powagi, jedności i spójności Państwa przeciw rozwielmożnionemu partykularyzmowi i różnym prądom odśrodkowym.

Jeśli prawodawca nasz, normując ustrój samorządu w Polsce, będzie się kierował nietylko popularnemi hasłami, ale także interesem państwowym i potrzebami życia, — winien uwzględnić i to, że na obszarze naszej Rzeczypospolitej są okręgi, w których ludność wartości i znaczenia samorządu nie rozumie i nie odczuwa. Chodzi tu głównie o ludność białoruską we wschodnich województwach kresowych. Stanowi ona przeważnie surowy materjał etniczny, w którym tylko postęp kultury i uspołecznienia może wykrzesać iskry świadomości narodowej, a który dziś nie okazuje żadnej chęci ani zdolności do rządzenia;—przeciwnie, mając instynkty, właściwe ludom pierwotnym i nieucywilizowanym, pragnie być rządzony i kierowany z zewnątrz, odczuwa potrzebę silnej władzy nad sobą. I dlatego dary, jakie niesie tej ludności Polska, w postaci republikańskich, wolnościowych i ultrademokratycznych urządzeń, nie budzą tam zbyt wielkiej radości, budzą raczej zakłopotanie i nieufność. Nasz ideolog, który zechce poznać bezpośrednio poglądy chłopa białoruskiego na sprawę samorządu, — przekona się z niemałem zdumieniem, że chłop ten zarządzanie lokalnemi sprawami i nakładanie ciężarów na ludność przez wybrańców ludności uważa za coś dziwacznego, nawet monstrualnego, za dowód słabości rządu; gotów jest natomiast wykonać bez szemra-

nia każde rozporządzenie organów władzy państwowej,—bo tylko rząd w jego rozumieniu może i powinien rozkazywać... Polska może pociągnąć ten lud bierny i zacofany nie szumnem hasłem, nie frazesem demagogicznym, lecz urokiem władzy, sprawiedliwej i dobroczynnej, ale zarazem silnej, sprężystej i stanowczej. Nie wynika z tego bynajmniej, abyśmy mieli do tego ludu stosować jakieś absolutystyczne metody rządzenia; przeciwnie—powinniśmy i musimy dźwignąć go do poziomu wolnych, uspołecznionych i kulturalnych obywateli Rzeczypospolitej. Chodzi tylko o dobór właściwych środków do osiągnięcia tego celu, — chodzi o to, aby przy wprowadzaniu pewnych urządzeń nie działać zbyt pospiesznie i gwałtownie i mieć zawsze na względzie ważniejszą i droższą od wszelkich doktryn zasadę: dobro Państwa Polskiego.

IV.

Zajmowaliśmy się dotychczas niemal wyłącznie tem, co było, i tem, co jest: przeszłością i teraźniejszością naszego samorządu. Trzeba teraz powrócić do pytania, jakie widoki na przyszłość otwiera przed nim nasza Konstytucja marcowa?

Stwierdzić musimy przedewszystkiem, że wskazówki co do organizacji samorządu, zawarte w Konstytucji, są bardzo ogólnikowe, a ponadto nasuwają cały szereg poważnych wątpliwości, które będą musiały być rozstrzygnięte przez zwykłe ustawodawstwo.

Art. 65 Konstytucji stanowi, że „dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorjalnego“. Wynika stąd, że samorząd ma być trzystopniowy: gminny, powiatowy i wojewódzki, i że podział administracyjny tego samorządu będzie ściśle odpowiadał podziałowi administracyjnemu Państwa.

W myśl art. 67 organami uchwalającymi i kontrolującymi samorządu będą rady obieralne. Tenże artykuł ustala zasadę organicznego połączenia władz państwowych z samorządowemi, stanowiąc, że „czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegjów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem“. Postanowienie powyższe, sankcjonując słuszny

system, zastosowany już w samorządzie powiatowym b. Kongresówki na podstawie dekretu z dn. 4.II.1919 r., wypowiada się wyraźnie przeciw szkodliwemu dualizmowi władz, który tak się dał we znaki b. Galicji.

Mniej szczęśliwie natomiast została postawiona sprawa nadzoru nad samorządem, unormowana w art. 70 — 73 Konstytucji.

Art. 70 głosi: „Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia; nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu“. Nasuwa się tu przedewszystkiem pytanie, kto ma wykonywać nadzór nad samorządem najwyższego stopnia, t. j. wojewódzkim. Wadliwa stylizacja ust. 1-go art. 70 umożliwia wysnucie wniosku, że samorząd wojewódzki nie będzie podlegał żadnej kontroli, co byłoby przecież niedopuszczalne. Postanowienie zaś, że nadzór nad samorządem może być przekazany przez ustawy sądownictwu administracyjnemu, jest właściwie zbędne wobec brzmienia art. 73, który mówi, że „do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej, powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele“.

Należy jeszcze zaznaczyć, że art. 70 może nasunąć przypuszczenie, iż sądy administracyjne będą wykonywały nadzór nad samorządem nietylko na skutek skarg stron zainteresowanych, ale nawet *ex officio*, co byłoby sprzeczne z istotą tych sądów i nadałoby im charakter organów administracji.

Przepis art. 71, że „odwołanie od orzeczeń organów zarówno rządowych jak i samorządowych dopuszczone będzie tylko do jednej wyższej instancji, o ile ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątków“,— jest słuszny i celowy. Co się tyczy natomiast przepisu art. 72, że „od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w I-ej instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu“, — musi się nasunąć obawa, czy wciągnięcie zwyczajnych sądów do systemu administracji państwowej i komunalnej nie przeciąży tych sądów, a zarazem, czy nie osłabi powagi i nie utrudni działalności władz administracyjnych?

Najbardziej ogólnikowo, najmniej jasno i w sposób, budzący

największe wątpliwości, określiła Konstytucja zakres działania samorządu.

„Rzeczpospolita Polska“ — czytamy w art. 3 Konstytucji — „opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego, przekaże przedstawicielstwom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowemi“.

Trzeba wyrazić ubolewanie, że w sprawie tak ważnej twórcy Konstytucji złożyli w ofierze hasłom liberalizmu politycznego ścisłość i jasność terminologji, mieszając pojęcia autonomji i samorządu. W mowie potocznej, w programach politycznych i w publicystyce plączą się nieraz te pojęcia i używane są, jako jednoznaczne; nauka jednak prawa publicznego rozróżnia je bardzo wyraźnie. W państwie tak jednolitem, jak np. Francja, kwestja różnic między samorządem i autonomją nie może budzić szczególnego zainteresowania, i Francuzi nazywają samorząd poprostu „l'autonomie locale“ albo „les libertés locales“; my wszakże ze względu na naszą przeszłość, wypełnioną walkami o byt narodowy, musieliśmy się tą kwestją żywo zajmować, a dziś, ze względu na stosunki narodowościowe w Rzeczypospolitej Polskiej i konieczność skonsolidowania naszego Państwa, winniśmy bardzo umiejętnie i ostrożnie operować pojęciami autonomji i samorządu.

W studjach nad prawem administracyjnem starali się nasi uczeni o możliwie największe sprecyzowanie tych pojęć, wykazując, że instytucje, obejmowane u nas powszechnie nazwą „samorządu“ są w istocie rzeczy „samozarządem“ (Selbstverwaltung); właściwy zaś samorząd (po niemiecku Selbstregierung, po angielsku Selfgovernment) stanowi system pośredni między samorządem, który polega tylko na prawie udziału obywateli w administracji lokalnej, i autonomją, która gwarantuje ludności pewnego kraju „udział w oddzielnem prawodawstwie, oddzielnem sądownictwie i oddzielnej administracji na tle odrębności plemiennej i nabytków historycznych“. [1])

Nie wdając się w zbyt drobiazgowe teoretyczne rozważania, możemy stwierdzić, że istnieją zasadniczo dwa niezależne od siebie systemy, zmierzające do zabezpieczenia interesów lokalnych

---

[1]) Vide Feliks Ochimowski: Prawo administracyjne, str. 67.

w ramach całości państwowej: jaden ciaśniejszy — samorząd który daje mieszkańcom pewnego obszaru prawo zarządzania miejscowemi sprawami za pośrednictwem organów z wyboru, i drugi szerszy — autonomja, dająca prawo udziału, również przez wybrańców ludności, we własnem lokalnem prawodawstwie. Istotą pierwszego jest pewna samodzielność w dziedzinie administracji, istotą drugiego — pewna samodzielność w dziedzinie ustawodawstwa.

Dla pojęcia samorządu decydujący jest fakt pociągania do administracji lokalnej czynników społecznych, obywatelskich, stojących poza państwowym aparatem biurokratycznym. Samorząd pozostaje w ścisłym związku z decentralizacją zarządu państwowego. Decentralizacja w wiekach średnich wynikała z charakteru i ustroju państwa średniowiecznego, które było właściwie luźnym związkiem krajów i plemion; dzisiaj jest ona konsekwencją uznania zasady, że „*on peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près*". Zasada ta oznacza, że ogólne kierownictwo wewnętrznej polityki rządowej winno być scentralizowane, cały jednak szereg czynności administracyjnych należy powierzyć organom niższym i znajdującym się blizko ludności. Jeśli te organy są organami biurokratycznymi, mamy system dekoncentracji urzędniczej. Jeśli zaś powołane są drogą wyborów z pośród obywateli, — możemy mówić o właściwej decentralizacji samorządowej.

W samorządzie znajduje wyraz uwzględnienie najżywotniejszych interesów ludności, czynniki obywatelskie bowiem, powołane do udziału w administracji lokalnej, posiadają większą znajomość warunków miejscowych i żywiej odczuwają potrzeby danego okręgu, niż pochodzący z nominacji żywioł urzędniczy. Podstawę życiową autonomji stanowi przeważnie uznanie odrębności narodowo-kulturalnej i tradycji historycznych pewnego kraju.

Jak należy wobec tego rozumieć postanowione w art. 3 Konstytucji „przekazanie przedstawicielstwom samorządu właściwego zakresu ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa"?

O ile miałoby to oznaczać przyznanie jednostkom samorządnym prawa regulowania wymienionych dziedzin życia w drodze własnego ustawodawstwa,—będą te jednostki bezsprzecznie posiadały nietylko samorząd, ale i autonomję. Ponieważ zaś mówi się

w art. 3 o przedstawicielstwach samorządu wogóle,—musielibyśmy w takim razie przyjąć, jako dopuszczalne w myśl Konstytucji, istnienie w Polsce, oprócz państwowych ustaw zasadniczych i zwykłych, jeszcze trzech kategorji ustaw: wojewódzkich, powiatowych i gminnych.

Przeciw takiemu tłomaczeniu powyższego przepisu występuje bardzo stanowczo wybitny znawca prawa pnblicznego prof. Rostworowski, omawiając sprawę autonomji w Konstytucji z 17 marca. Twierdzi on, że „zakres“, o którym mowa w ust. 4 art. 3 Konstytucji, ma treść „rzeczową“, a nie „formalną“, twórcom Konstytucji bowiem chodziło tylko o udotowanie samorządu w moc regulowania pewnych materji, wyjętych z pośród innych materji ustawodawstwa, udotowany zaś w ten sposób samorząd będzie regulował powyższe materje za pomocą uchwał ciał przedstawicielskich, bez pretendowania do stanowienia ustaw lokalnych. Zdaniem prof. Rostworowskiego, mamy tu do czynienia, podobnie jak przy wydawanych na mocy ustaw rozporządzeniach władzy rządowej, z przeniesieniem pewnych atrybucji normatywnych z aparatu ustawodawczego na aparat administracyjny,—przyczem jednak aparat administracji samorządowej, wykonywując te atrybucje, opierać się będzie nie na upoważnieniach poszczególnych ustaw, lecz na generalnej delegacji ustawowej, która z góry określi granice kompetencyjne, rzeczowe [1]).

W interesie spoistości i siły wewnętrznej naszego Państwa leży, aby prawodawca poszedł po linji takiego właśnie rozumowania. Ponieważ jednak ta interpretacja nie może mieć oczywiście charakteru wykładni obowiązującej, — można się obawiać, że wobec nurtujących nasze społeczeństwo prądów odśrodkowych, nasze jednostki samorządne obdarzone zostaną autonomją, rozbijającą jedność Państwa.

Trudno przypuścić, żeby się posunięto aż do nadania mniejszym związkom komunalnym—gminom i powiatom — charakteru obszarów autonomicznych; Polska stałaby się wtedy najdziwaczniejszym tworem państwowym cywilizowanego świata. O ile jednak chodzi o autonomję wojewódzką,—istnieją już pewne konkretne projekty w tym kierunku.

---

[1]) „Nasza Konstytucja“ (cykl odczytów, urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Polit. w Krakowie od 12—25 maja 1921 r.).

Muszę tu podkreślić z całym naciskiem, że, wypowiadając się przeciw autonomji wojewódzkiej, mam na względzie nie treść rzeczową uprawnień samorządu, ale formę, w jakiej te uprawnienia będą wykonywane. Słusznie uznaje nasza Konstytucja zasadę „szerokiego samorządu terytorjalnego“, t. zn. nieograniczającego się do administrowania majątkiem własnym, rozporządzania dochodami i załatwiania drobnych spraw lokalnych. Jeśli ustawy państwowe dają często organom administracji państwowej dużą swobodę, pozwalając im na samodzielne regulowanie wielu kwestji, — to większą jeszcze swobodę i samodzielność winny zapewnić samorządowi. Chodzi jednak o to, czy wskazane jest, aby postanowienia samorządowych organów uchwalających umieszczone zostały w najwyższej kategorji obowiązujących przepisów? Pytanie „ustawa czy uchwała“ nie jest tylko grą słów; cała kwestja jest wprawdzie kwestją natury formalnej, konsekwencje wszakże rozwiązania jej w jednym lub w drugim kierunku będą miały ogromną doniosłość praktyczną.

Trzeba koniecznie zdać sobie sprawę z tego, jakie stanowisko w hierarchji norm prawnych zajmuje ustawa. Aczkolwiek w państwie praworządnem w myśl teorji podziału władz działają trzy oddzielne aparaty władzy: ustawodawstwo, administracja i sądownictwo, — to jednak o zupełnej równorzędności ich mowy być nie może. Funkcje administracyjne i sądowe muszą być podporządkowane funkcji ustawodawczej, która wybija się na plan pierwszy, skoro całe życie społeczne, wszystkie czynności zarządu i cały wymiar sprawiedliwości opiera się na ustawach. Państwo, zrzekając się na rzecz jakiejś dzielnicy prawa ustawowego normowania pewnych dziedzin życia, choćby w najszczuplejszym zakresie, odstępuje jej tem samem cząstkę najważniejszego, podstawowego atrybutu swej władzy zwierzchniczej. Takie zrzeczenie się byłoby w każdym razie poważnym wyłomem w zasadzie ogólnej, którą wypowiada ust. 1 art. 3 Konstytucji, głoszący, że „zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania“.

Ustawa wojewódzka np. byłaby w stosunku do ustawy państwowej ustawą niższego stopnia, jako wydana przez parlament lokalny i tylko dla jednej części terytorjum państwowego. W hiesarchji jednak norm prawnych stać ona będzie na tym samym szczeblu, co ustawa państwowa, i nakładać różne obowiązki za-

równo na ludność, jak na organy administracji państwowej. Wykluczone jest, aby każda ustawa, uchwalona przez organ samorządowy, podlegała zatwierdzeniu Sejmu. Wprawdzie ust. 2 art. 3 Konstytucji, który głosi, że „niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony“ — mógłby nasuwać takie przypuszczenie, ale przecież w takim razie: 1) parlament centralny wciągniętyby został do systemu kontroli nad sprawami jednostek samorządnych, 2) autonomja związków komunalnych byłaby mocno zakwestjonowana i nie miałaby pozytywnej wartości, — w przeciwieństwie do samorządu, którego swobodę gwarantuje art. 70 Konstytucji, przewidujący zatwierdzanie uchwał organów samorządowych przez wyższe władze tylko w drodze wyjątku. Zresztą ust. 2 art. Konstytucji niewątpliwie odnosi się tylko do ustaw państwowych.

A jeśli proces powstawania ustawy, oraz zyskiwania przez nią mocy obowiązującej będzie dla obu kategorji ustaw (państwowych i wojewódzkich) w zasadzie jednakowy, — to wyłania się kwestja, czy w wypadkach możliwej kolizji ustaw stosowana ma być stara zasada niemiecka, że „*Reichsrecht bricht Landrecht*“, czy też ogólna reguła prawna, że *lex posterior derogat priori?* Nie potrzeba chyba dowodzić, że przyjęcie tej ogólnej reguły obniżyłoby ogromnie powagę ustaw państwowych i wśród ogółu obywateli zatarłoby się poczucie, czem są te ustawy w ustroju państwa praworządnego.

Trzeba tu jeszcze zauważyć, że wszelkie czynności wykonawcze, oparte na uchwałach samorządowych, stojących w logicznem uszeregowaniu norm narówni z rozporządzeniami władz administracyjnych, będą mogły być zawsze ze stanowiska legalności bądź zaczepiane w drodze rekursu do organów nadzorczych, bądź zaskarżane przed sądami administracyjnymi; tymczasem wobec czynności, opartych na ustawach, wydanych przez organy samorządowe, obywatele będą bezbronni, skoro według art. 81 Konstytucji sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych.

Widzimy więc, że w razie nadania praw autonomicznych naszym związkom samorządnym, choćby tylko najwyższym t. j. województwom,—powstanie cały splot zagadnień pierwszorzędnej doniosłości, których rozwiązanie będzie połączone z niesłychanemi trudnościami. A choćbyśmy nawet uznali teoretyczną możliwość

rozwiązania tych zagadnień, wykluczającego wszelkie wątpliwości,—czy wobec nizkiego poziomu naszej techniki ustawodawczej wogóle, pomnożenie instytucji legislatywnych nie doprowadzi do większego jeszcze chaosu przepisów, niż ten, który mamy obecnie, a w którym nasz nieszczęsny obywatel błąka się, jak w ciemnej gęstwinie leśnej?

Ale nie dosyć na tem. Konstytucja nasza, mówiąc o samorządzie i autonomji, używa tych terminów na zasadzie różnych kryterjów: nietylko terytorjalnego, ale również narodowościowego, wyznaniowego i gospodarczego. Art. 68, mówiący o Izbach rolniczych, handlowych, przemysłowych, rzemieślniczych, i t. d. nie wywołuje żadnych wątpliwości, ale zato w art. 109 pomieszanie pojęć samorządu i autonomji wyraziło się w sposób bardzo jaskrawy.

Ust. 2 art. 109 brzmi: „Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskiem pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego“. Nie mówiąc już o tem, że Konstytucja nie wyjaśnia, co to jest „mniejszość“,—trudno wprost sobie wyobrazić, w jaki sposób powyższy przepis będzie mógł być zrealizowany. Nasuwa on w każdym razie ewentualność funkcjonowania osobnych aparatów administracyjnych mniejszości, lub stosowania przez jeden aparat dwuch ustaw w tym samym przedmiocie, jednej ogólno-państwowej, wzgl. samorządowej, i drugiej, uchwalonej przez „mniejszościowy“ związek autonomiczny.

V.

W Konstytucji naszej, z uwagi zarówno na tradycję dziejową Państwa Polskiego, jak i na dzisiejsze jego stosunki, — i zasada samorządu, i zasada autonomji musiały być uwzględnione. O tworzeniu jednostek autonomicznych powinny jednak decydować nie chęci dogodzenia interesom taniego liberalizmu politycznego, ale przedewszystkiem interes Państwa, oraz fakt istnienia opartych na przeszłości historycznej odrębności narodowo-kulturalnych pewnej jego dzielnicy. Tymczasem u nas wysiłek zbiorowej duszy narodu, dążącej ku zjednoczeniu dzielnic, które ongi rozdzieliła obca przemoc,—hamowany jest wciąż przez różne pomysły, grożące uwiecznieniem dzieła rozbiorów.

Idea federalistyczna znalazła już realny wyraz w ustawie z dn. 15.VII.1920 r., zawierającej statut organiczny województwa Śląskiego. Ustawa ta, uzupełniona nowelą z dn. 8.III.1921 r., gwarantuje nowemu województwu samodzielność, przekraczającą zakres autonomji i zbliżającą je do stanowiska półsuwerennego tworu państwowogo. Co się tyczy jednak Śląska, — trzeba uwzględnić, że ów „statut organiczny“ pochodzi z okresu naszych niepowodzeń w wojnie z bolszewikami, a uzupełniająca nowela wydana została niemal w przededniu plebiscytu na Górnym Śląsku. Ustawy te mają więc na sobie piętno chwil przełomowych, w których były uchwalane, a nadto uchwalenie ich można tłomaczyć względami taktycznemi, chęcią pozyskania Ślązaków dla idei połączenia z Polską. Wreszcie, — nie da się zaprzeczyć, że przeszłość historyczna Śląska, jego specjalne warunki gospodarcze i poziom kulturalny jego mieszkańców tworzą poważną podstawę życiową dla autonomji tej dzielnicy.

Natomiast bardzo niebezpieczne są dalej już idące pomysły sfederalizowania całej Polski na wzór Stanów Zjednoczonych A. P., czy kantonów szwajcarskich, — pomysły, które uwidoczniły się w całej pełni w projekcie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ułożonym przez posła prof. Buzka i wniesionym w swoim czasie do Sejmu Ustawodawczego. Oddźwiękiem powyższego projektu, który nie zyskał aprobaty Sejmu, jest niewątpliwie złożony przez tegoż posła i tow. z Polskiego Stronnictwa Ludowego projekt ustawy o ustroju samorządu wojewódzkiego.

Ten ostatni projekt, nie używając ani razu terminu „autonomja“, przekazuje samorządowi wojewódzkiemu ustawodawstwo w kilku dziedzinach życia publicznego, zawiera więc myśl przekształcenia Polski w związek prowincji autonomicznych, których stosunek prawny do całości państwowej zbliżałby się do stosunku, jaki istniał między b. Galicją i b. Cesarstwem Austrjackiem. Terytorjum, tworzące od wieków jedność życia gospodarczego i kulturalnego, ma być w myśl projektu rozczłonkowane drogą tworzenia sztucznych odrębności ustrojowych: każde województwo otrzymuje możność samodzielnego ustawowego regulowania spraw szpitalnictwa, zaopatrzenia ubogich, policji budowlanej i ogniowej, meljoracji rolnych, utrzymywania dróg samorządowych i t. d.

Przy wyborach do lokalnych parlamentów—Sejmików Wojewódzkich — ma być zastosowany system bezpośredniego głosowa-

nia. Podczas gdy jedynie wskazane jest przy istnieniu kilkustopniowego samorządu, aby przedstawicielstwa samorządowe wyższych stopni składały się z delegatów niższych jednostek komunalnych, reprezentujących ich specjalne interesy — projekt przewiduje wybory bezpośrednie, które zakłócają zawsze normalny bieg życia i spokojne współżycie ludności, oraz stwarzają grunt podatny dla agitacji partyjnej.

Jaki ma być w myśl projektu posła Buzka stosunek ustawodawstwa wojewódzkiego do państwowego i jakie konsekwencje ewentualnej kolizji ustaw?

Ustawy wojewódzkie mogą być ustawami państwowemi każdej chwili zmienione lub unieważnione; o ile to nie nastąpi, mają jednakową z ustawami państwowemi moc obowiązującą. Z drugiej strony jednak winny one być ogłaszane w dzienniku ustaw wojewódzkich i zaczynają obowiązywać, w braku wyraźnego oznaczenia innego terminu, w 15 dni po ogłoszeniu. Ponadto Rada Wojewódzka (organ wykonawczy) może zarządzić ogłoszenie ustawy wojewódzkiej w Dzienniku Ustaw. Minister Spraw Wewnętrznych w ciągu 60-iu dni od dnia przesłania mu ustawy wojewódzkiej może zakazać umieszczenia jej w Dzienniku Ustaw, o ile uzna, że jest sprzeczna z ustawami państwowemi. Nasuwa się pytanie, jakie znaczenie mieć będzie sprzeciw Ministra, gdy ustawa wojewódzka w owym okresie 60-io dniowym otrzyma moc obowiązującą na skutek ogłoszenia jej w dzienniku ustaw wojewódzkich?

W związku z tem powstaje kwestja odpowiedzialności za wykonanie ustaw wojewódzkich. W b. Cesarstwie Austrjackiem kolizja ustaw krajowych galicyjskich z ustawami państwowemi była prawie niemożliwa, ponieważ i jedne i drugie podlegały sankcji monarchy, kontrasygnowanej przez odpowiedzialnego ministra austrjackiego. Projekt posła Buzka nie normuje jednak wcale kwestji odpowiedzialności. Ponieważ w myśl przytoczonych przepisów projektu odpowiedzialność Ministra zdaje się być wykluczona, — należałoby przypuścić, że odpowiedzialny byłby Wojewoda, względnie Rada Wojewódzka. O tem wszakże w projekcie zupełnie niema mowy; przytem Wojewodzie przyznaje projekt w stosunku do Sejmiku Wojewódzkiego i Rady Wojewódzkiej pewne prawa władzy nadzorczej.

Nie wchodząc pozatem w szczegóły nieszczęsnego projektu, pełnego luk i sprzeczności, — zaznaczymy, że chociaż wniosko-

dawcy podają w motywach konieczność „rzeczywistej decentralizacji administracji“ i „skutecznej walki ze zbiurokratyzowaniem życia publicznego“, — to jednak urzeczywistnienie ich zamierzeń doprowadziłoby raczej do zanarchizowania naszego ustawodawstwa. Odczuwamy przecież dotkliwie brak ludzi, uzdolnionych do pracy legislacyjnej. Nasze ustawy państwowe są naogół fatalnie redagowane, a jasne jest chyba, że pod względem techniki prawodawczej owoce pracy naszych parlamentów lokalnych przedstawiałyby się jeszcze znacznie gorzej.

Na podstawie powyższych rozważań twierdzę z głębokiem przekonaniem, że wprowadzenie w życie omówionego projektu ustawy o samorządzie wojewódzkim, sprzecznego z powszechnem naszem dążeniem do zniwelowania różnic, jakie się wytworzyły między poszczególnemi dzielnicami Rzeczypospolitej pod wpływem działalności wrogich nam rządów zaborczych, — zarówno Państwu naszemu, jak sprawie samorządu w Polsce mogłoby przynieść nieobliczalne szkody.

O ilebyśmy chcieli źródła projektów, dotyczących uposażenia naszego samorządu w atrybucje ustawodawcze, doszukiwać się w jakiejś teorji naukowej, — to można przypuścić, że racjonalistyczną podstawę tych projektów stanowi pewna doktryna, która znalazła swój wyraz w konstytucji belgijskiej z 1831 r., uznającej obok trzech władz: prawodawczej, wykonawczej i sądowej, jeszcze czwartą, równorzędną z tamtemi, władzę gminną, (pouvoir municipal). Doktryna ta stara się skonstruować prawa przyrodzone gminy i traktuje gminę, jako pewnego rodzaju państewko w państwie.

W ścisłym związku z doktryną „belgijską“ pozostaje t. zw. społeczna teorja samorządu. Powstała ona w czasie, gdy społeczeństwa europejskie prowadziły walkę z absolutyzmem monarszym o prawa polityczne. Tem się tłomaczy, że w teorji tej tak jaskrawo występuje przeciwstawienie społeczeństwa państwu. Zwolennicy jej nie uświadamiają sobie należycie, czem jest w istocie swej nowoczesne państwo praworządne, i w rozumowaniach swych operują wciąż pojęciem danego państwa policyjnego, które gwałci prawa indywidualne jednostek i tamuje swobodny rozwój grup społecznych.

Społeczna teorja samorządu wychodzi z założenia, że gmina, jako pierwotna najnaturalniejsza forma zorganizowanego współżycia ludzi, jest zjawiskiem społecznem od państwa niezależnem

i samodzielnem. Zarówno państwo, jak gmina, są według powyższej teorji przedewszystkiem osobami prawnemi, korporacjami. Prawa zwierzchnicze państwa w stosunku do gminy wynikają stąd, że państwo, jako korporacja większa, wchłania w siebie mniejsze korporacje; tym prawom zwierzchniczym odpowiada obowiązek gminy do skoordynowania swej działalności z działalnością państwa i podporządkowania się w pewnych wypadkach celom ogólno-państwowym. Pozatem jednak gmina musi mieć zupełną swobodę, wypływającą z jej praw przyrodzonych, a stosunek państwa do gminy, jako korporacji, zasadniczo równorzędnej z korporacją, stanowiącą państwo, winien opierać się na przepisach odrębnego prawa samorządowego, które należy wydzielić z całokształtu przepisów administracyjnych, jako samodzielny systemat prawny.

Społeczną teorję samorządu można usprawiedliwić ze stanowiska historycznego, traktując ją, jako wyraz naturalnej reakcji przeciw centralistyczno-policyjnemu systemowi rządów i absolutyzmowi monarszemu. Dzisiaj jednak, na gruncie państwa praworządnego, gdzie władza ustawodawcza należy do przedstawicielstwa narodowego, gdzie społeczeństwo za pośrednictwem swych reprezentantów wywiera wpływ na politykę rządową i rozciąga kontrolę nad administracją—nie może być mowy o przytłaczaniu życia społecznego przez państwo wbrew woli ludności. Silny rząd w państwie praworządnem nie jest równoznaczny z *absolutum dominium*, a sprężysta władza wykonawcza nie jest równoznaczna z biurokratyzmem. Na tym więc gruncie społeczna teorja samorządu nie da się uzasadnić i utrzymać; w zastosowaniu praktycznem może nawet przynieść ogromne szkody, ponieważ, propagując zbyt daleko idącą samodzielność lokalnych związków społecznych w obrębie państwa, popiera tem samem partykularyzm, a przytem godzi w nowożytną zasadę jedności państwa i zmierza nawet poniekąd do uwstecznienia organizacji państwowej, wskrzesza bowiem ideę tego stosunku między państwem i związkami lokalnemi, jaki istniał w czasach średniowiecza.

VI.

Naturalny proces zrastania się naszej Ojczyzny, spajania się w całość jednolitą, czyniącą państwo tem, czem jest ono w pojęciu Francuza: uosobieniem prawnem narodu (*personnification juridique de la nation*), paraliżowany jest ustawicznie przez prądy

odśrodkowe, przez rozpanoszony partykularyzm, działający w imię „interesów lokalnych".

A cóżto są te interesy lokalne? Czy źródłem samorządu może być odrębność spraw miejscowych od spraw państwowych?

W zdrowem państwie praworządnem, to, co nazywamy interesem lokalnym, jest niemal zawsze refleksem interesu powszechnego, — przeciwieństwa tych interesów być nie może. Zadania, do których wykonywania powołany jest samorząd, jako związek prawnopubliczny, są tylko ograniczone terytorjalnie, ale co do istoty swej nie różnią się niczem od zadań, spełnianych przez państwo. Z drugiej strony takie zadania, jak ochrona granic, utrzymywanie siły zbrojnej, wymiar sprawiedliwości, a więc zadania *par excellence* państwowe, z któremi związki komunalne napozór nie mają nic wspólnego, — dotyczą, chociaż pośrednio, interesów samorządu, skoro normalny rozwój życia samorządowego uwarunkowany jest bezpieczeństwem nazewnątrz i nawewnątrz.

Słyszeliśmy niedawno charakterystyczne słowa, że obywatele nasi są bogaci, ale Państwo nasze jest biedne. Taki anormalny stosunek między Państwem i częścią społeczeństwa wytworzyły bakcyle choroby, która toczy nasz organizm zbiorowy, wywołała go hydra złodziejstwa i paskarstwa, budująca magnackie fortuny na krzywdzie Państwa. Choroba ta jednak jest zjawiskiem przejściowem, musi ją zwalczyć napływ zdrowych sił w narodzie.

Stosunek między samorządem, jako stałą, normalną i zdrową instytucją życia publicznego, i Państwem, z którego samorząd moc swoją czerpie, nie może podlegać takim chorobliwym zakłóceniom. Im silniejsze, potężniejsze i bogatsze będzie państwo, tem bujniej rozwijać się będzie życie samorządowe.

I dlatego przy normowaniu organizacji tego życia największą przysługę oddamy sprawie samorządu, jeśli kierować się będziemy przedewszystkiem interesem państwowym, jeśli na plan pierwszy wysuniemy *legem supremam*: dobro i całość Najjaśniejszej Rzeczypospolitej.

R. UMIASTOWSKI

Zagadnienie komunikacji ze stanowiska obrony państwa

Rolę systemu krwionośnego w organiżmie wypełnia sieć komunikacyjna, ona doprowadza i rozprowadza soki życiodajne do wszystkich jego organów. Jej rozwój oznacza stopień opanowania przestrzeni przez państwo. Możność szybkiego przewozu w określonych kierunkach na jego obszarze jest pierwszym warunkiem pomyślnego trwania walki.

Na szczerej pustyni, w kraju absolutnym bezdroży, gdzie podłoże nie jest przez człowieka ujarzmione, pytanie o drogach odpada, niema ich, a więc każdy kierunek jednako dobry wyznacza szlak. W kraju, który człowiek skolonizował i gdzie wskutek tego sieć drożna posiada równomierną gęstość, pytanie o drogach również niemal staje się zbyteczne, boć wiadomo, że w dowolnej strefie będzie można sprawnie przerzucać masy wojsk w szybkim tempie, przewieźć je na wschód czy południe, na zachód czy północ. Dowództwo bynajmniej nie jest skrępowane odległością.

Inaczej, całkiem odmiennie jest w kraju nielicznych i różnowartościowych komunikacji, gdzie stają się one przymusowymi wytycznymi dla kierunków działań, jedynymi wskaźnikami prowadzącemi wojska. Doskonale można sobie ten stan wyobrazić, przepatrzywszy cykl walk na frontach wewnętrznych Rosji (np. syberyjskim, murmańskim), gdzie wojna przytrzymywała się kurczowo szyn kolejowych. Wojna bowiem dąży najdogodniejszym szlakiem, po którym można posuwać się najszybciej, chętniej kroczy torem kolejowym, aniżeli drogą bitą, a tej daje pierszeństwo przed kanałem czy też drogą leśną albo polną. W rezultacie, w pewnej strefie ciśnienie wojny na różne pasma terenu jest niejednolite, gradient jego staje się bardzo, nawet rażąco zmienny. Smuga kraju, przez którą przebiegają magistrale, zostaje starta, będzie ona zarazem magistralą ruchu wojsk, podczas gdy inne okolice są zaledwie przez walkę tknięte albo pozostają zupełnie bierne — przykładem konkretnym niechaj służy północno-wschodni węgieł Rzeczypospolitej, gdzie układ nielicznych dróg wpłynął decydująco na rozwój akcji

wojennej i rezultaty jej w postaci zmniejszenia się ludności na pewnych określonych szlakach wzdłuż torów kolejowych ogólnie są znane. (Najmniej wyludniło się Polesie, kraina bezdroży).

Pierwsze drogi, przebiegające jakikolwiek kraj omijają wszelkie przeszkody, jak piaski, błota, lasy. Z chwilą wzmożenia się kolonizacji pierwotne drogi zostają utrwalone, jako drogi bite, czy też jako koleje, czy jako urządzone nurty wodne, kraj jednak od nich na prawo i na lewo w tym okresie pozostaje podawnemu w dużej mierze bezdrożnym. Zależność człowieka od czynników fizjograficznych jest wtedy jeszcze bardzo wielka. Pobudza się on w kierunku najsłabszego oporu.

Rzadka sieć kolejowa, lecz zastosowana do potrzeb kraju, łącząca jego ośrodki już spełnia tym samym dobrze owe zadanie. Gorzej, a raczej najgorzej jest, gdy na pewnym terytorjum państwa, organizmu zmuszonego do walki, do intensywnej, gorączkowej pracy sieć drożna posiada różną gęstość i różną wartość, różny stopień sprawności przepustowej, gdzie każda połać kraju posiada odmienne maximum, odmienny stopień wydajności środków komunikacyjnych. W tej przykrej sytuacji, pomimo całej swej przezorności, znaleźli się niemcy ze swoimi ciężkimi taborami i końmi na froncie rosyjskim. W tej przykrej sytuacji znajdzie się dominium Angielskie, Australja w wypadku, gdy z przeludnionych wysp Japońskich ruszą tłumy nowoczesnych konkwistadorów na jej podbój. Każdy bowiem stan Australji posiada inną szerokość toru i inny tabor.

Zanim odpowiemy na pytanie, jaki jest stan obecnej naszej sieci drożnej, przedewszystkiem rozważmy, jaką ona zasadniczo być powinna, aby odpowiadała wymaganiom konieczności strategicznych państwa t. j., aby ułatwiała w stopniu najwyższym jego obronę.

Po pierwsze winna doskonała sieć drożna łączyć dostateczną ilością torów kolejowych, dróg bitych i wodnych miejsca ośrodków walki i tętna, tworzące armję i utrzymujące ją w stanie gotowości bojowej. Winna związywać zagłębia naftowe, węglowe, z ogniskami przemysłu metalowego, tkackiego, chemicznego i t. p., a te z kolei z gniazdami rezerw ludzkich i zapasów spożywczych, tak, ażeby ruch i praca nad przygotowaniem elementów bojowych nie ulegała najmniejszej przerwie z powodu utrudnień komunikacyjnych.

Po drugie strategicznie dobra sieć drożna państwa winna dawać możność przerzucić zebrane, uzbrojone i wyekwipowane armje do miejsc koncetracji, do ognisk wojskowych, do lokalnych podstaw działań. O ile pierwszy rodzaj linji komunikacyjnych systemu krwionośnego zasadniczej podstawy działań nie wykracza normalnie po za jej obręb (należą tu również drogi niezbędnego importu) o tyle linje drugie, szeregi łącznic dobiegowych idą zasadniczo na zewnątrz od niej. Typowym przykładem jest siedem linji kolejowych przekraczających Karpaty, które miały za zadanie przerzucić armję austro-węgierską zebraną poza osłoną gór na wielkie przedpole małopolskie.

Do kategorji dróg, określonej powyżej zaliczyćby również można linje komunikacyjne wzdłuż przypuszczalnych frontów działań, budowane celem dogodnego skupienia mas wojsk już znajdujących się w podstawowych rejonach koncetracyjnych.

Trzeci rodzaj linji komunikacyjnych charakteryzuje państwa typu przejściowego. Posiadają one olbrzymią doniosłość, łącząc różne fronty. Faktycznie mamy ich dwa: t. j. wschodni i zachodni. Południowy górski jest martwy, nieruchomy, a północny jest właściwie dalszym ciągiem frontów południkowych. Na północnym obronnym froncie wschodnio-pruskim i litewskim ma w istocie nieprzyjaciel tylko dwa kierunki dogodne do uderzenia t. j. pchnięcie w naszą słabiznę, w korytarze. Po ich runięciu front staje się naówczas rzeczywiście północnym. Czyli w rzeczywistości posiadamy dwa wielkie fronty i groźne, których związanie jest kwestją pierwszorzędnej doniosłości, dla możności prowadzenia wojny wogóle. Jak silnym ono być powinno, należy zapytać? Dochodzimy do określenia gęstości powiązania frontów południkowych rachunkiem bardzo prostym. Przyjmijmy, że państwo zmobilizuje pewien maksymalny procent zaludnienia, pewne X, że obsada frontów pochłonie $^2/_3$ X, czyli cyfra rezerw strategicznych, które można dowolnie przerzucać wyniesie $^1/_3$. Jasną więc jest rzeczą, że linje komunikacyjne, łączące bezpośrednio fronty powinny podołać zadaniu szybkiego przewiezienia X/3 ogólnej siły wojsk działających. Jeżeli na korpus przyjmiemy (zupełnie dowolnie) 1 tor kolejowy i 1 szosę, wtedy, jeżeli tych korpusów będziem mieć 10 czy 50 będziemy musieli posiadać 10 czy 50 torów kolejowych i tyleż równoległych szos.

Nasza sieć komunikacyjna jest dziedzictwem po zaborach,

jak kolejowa, tak i dróg bitych. Sieć dróg wodnych w dzisiejszym stanie w wyjątkowych wypadkach może być użyta.

Najważniejszą rolę ma sieć dróg żelaznych. Składa się ona z ułamków sieci dawnych państw zaborczych, w których były one dziełem sieci pogranicznych.

W poszczególnych częściach składowych państwa stosunek linji kolejowych jest zgoła różny. Jeżeli gęstość sieci kolejowej w Poznańskim przejmiemy za 100, wtedy dla pozostałych dzielnic otrzymamy następujące stopnie gęstości:

Poznańskie.	100
b. zabór ros.	26
b. zabór austr.	65

Przeciętna odległość od stacji kolejowej wynosi:

w Poznańskiem	3 *km.*
w b. Król. Pol.	11 „
w b. Galicji	6 „[1])

Kongresówka posiada miejscowości w pobliżu Warszawy i nad Pilicą odległe o 40 *km* od toru kolejowego. Wojewódzkie miasto Nowogródek jest oddalone o 25 *km* od st. kolejowej.

Z tych kilku podanych zestawień widać dobitnie błęboką różnorodność w gęstości linji kolejowych w poszczególnych dzielnicach państwa. Posklejana ze szczątków sieć kolejowa nie posiada cech jednolitości, nie mówiąc o wojnie, nawet w czasie pokoju nie wystarcza potrzebom krajowym. Nie ułatwia, w żądanej ilości, dowozu surowców i nie umożliwia wywozu wytworów przemysłu do wszystkich ośrodków spożycia.

Niedostateczne uposażenie kraju w niedostateczne środki komunikacji jest poważną troską przemysłu. Górnictwo węglowe referuje tę sprawę w następujących zdaniach (patrz „Przemysł górniczy i hutniczy w Królestwie Polskim.“ Wyd. Rady Zjazdu Przemysł. Górn. w Król. Polsk. Dąbrowa, 1918):

„Z Zagłębia Dąbrowskiego węgiel rozchodzi się po Królestwie Polskiem tylko dwiema linjami kolejowemi, które nie mogą obsłużyć całego terenu naszego kraju przy dowozie paliwa mineralnego. Obejmują one stosunkowo wąski środkowy pas Królestwa Polskie-

---

[1]) Cyfry nie sprawdzone przez autora, podane według Br. Chodkiewicza: „Zarys programu rozbudowy sieci kolejowej w Królestwie Polskim.“ „Odbudowa Kraju“ 1918 r.

go i nieznacznie tylko mogą promieniować na zewnątrz tego pasa. Rozgałęzienia sieci kolejowej w północnej, południowo-wschodniej i zachodniej części Królestwa Polskiego pozostawiają również duże połacie kraju bez możności dotarcia do nich węgla kamiennego.

Jeżeli wyjść z założenia teoretycznego, że linja kolejowa w dostarczaniu paliwa obsługuje pas okoliczny 50 kilometrowej szerokości (po 25 kilometrów z każdej strony linji kolejowej), to i tak przeszło $^1/_4$ część terenu Królestwa Polskiego (ok. 33000 km^2) nie otrzymuje węgla wskutek braku środków przewozowych, a nie trzeba zapominać, że przyjęty teoretycznie przylegający do linji kolejowej pas 50 kilometrowy też niezawodnie w wielu wypadkach nie może korzystać z dowozu paliwa mineralnego."

Nieinaczej odzywa się przemysł żelazny, a mianowicie (tenże „Przemysł górniczy" i t. d.):

„Drogi żelazne dla należytego rozwoju życia gospodarczego kraju oraz w szczególności dla przemysłu żelaznego mają trojakie znaczenie: 1) jako ułatwiające dowóz materjałów surowych, 2) jako umożliwiające wywóz wytworów przemysłu żelaznego do wszystkich ośrodków spożycia i 3) jako stanowiące same przez się poważnego odbiorcę żelaza.

Rozwój sieci kolejowej w Królestwie Polskiem rozpatrywany z punktu widzenia dowożenia materjałów surowych, jest niedostateczny przedewszystkiem dla tego, że nie wszystkie miejscowości w kraju obfitujące w pokłady rudy żelaznej, posiadają połączenie kolejowe z hutami; większość kopalń rudy żelaznej zupełnie nie posiada tego połączenia, wskutek czego dowóz rudy do wielkich pieców musi odbywać się albo drogami kołowemi, znajdującemi się przeważnie w stanie opłakanym, albo przy pomocy wąskotorowych kolejek kopalnianych, dowożących rudę do najbliżej położonej stacji kolejowej.

Nie można uważać również za spełniającą bez zarzutu swe zadanie sieć kolejową w Królestwie Polskiem pod względem dowożenia do hut żelaznych paliwa, to jest koksu i węgla, ponieważ główne arterje sieci kolejowej (droga żelazna Warszawsko-Wiedeńska i Nadwiślańska) były już przed wojną na wyczerpaniu swej sprawności przepustowej, wobec czego często bardzo wskutek przeciążenia drogi musiał być częściowo wstrzymany lub ograniczany przewóz rudy, koksu i węgla.

Drogi żelazne w Królestwie Polskiem nie mogą również stać

na wysokości zadania, jako środki komunikacji dla dowozu żelaza do wszystkich choćby ważniejszych ośrodków spożycia wytworów przemysłu żelaznego. Są u nas całe połacie kraju, mające wszelkie warunki do {wytworzenia u siebie przemysłu oraz bardzo żyzne okolice kraju, które zupełnie są pozbawione połączenia kolejowego. Taki stan rzeczy stawia silną zaporę w kierunku podnoszenia się poziomu życia przemysłowego w Królestwie Polskiem i w szczególności dla przemysłu żelaznego wytwarza niesprzyjające warunki rozwoju.

Wreszcie drogi żelazne, jako takie, przedstawiają dla przemysłu żelaznego pierwszorzędnego znaczenia odbiorcę na wytwory przemysłu żelaznego. Zastój w budownictwie kolejowem jest jednocześnie zastojem w przemyśle żelaznym, dostarczającym olbrzymie masy swych wytworów na potrzeby dróg żelaznych: najpierw przy budowie drogi, a następnie dla ciągłego utrzymywania w należytym stanie samej drogi oraz taboru wagonowego.“

Tak jest w Kongresówce. Lecz nie lepiej jest gdzieindziej. Wielkopolska nie posiada ani jednego połączenia ze Śląskiem, połączenia, któreby już w czasie pokoju było w naszych rękach. Powiązanie via Łódź trudno uważać za powiązanie. A projekt ustawy sejmowej złożony przez Komisję komunikacyjną (10.11.21) przewiduje tylko linję Lubliniec—Wieluń—Wieruszów. Na Kresach wschodnich drogi żelazne są jeszcze zjawiskiem rzadkim.

Przy przyjęciu za bezdroża przestrzenie oddalone więcej niż 25 *km* od toru kolejowego, okaże się, że bezdrożność państwa jest znaczna, miejscowości znajdujące się dalej, aniżeli 25 *km* od linji kolejowej (bezdroża absolutne) zajmują 12,5% powierzchni kraju (prawie 50 tys. *km* kw.).

Charakterystyczne jest rozmieszczenie bezdroży absolutnych. Oddzielają one przedewszystkiem dawny czołowy obszar strategiczny rosyjski t. j. b. Kongresówkę od ziem zachodnich i południowych państwa. Ogółem zajmują one w Kongresówce 16% powierzchni.

Pozatem w ugrupowaniu bezdroży absolutnych wyróżnić się daje b. wyraźny pas nadgraniczny rosyjski w pasie wyżyn południowych, oraz część Karpat wschodnich, Polesia, kompleksów lesisto-bagnistych Litwy i t. d.

Największy z niedostępnych dla kolei obszarów znajduje się na Polesiu na południe od linji Brześć — Pińsk. Zajmuje on po-

wierzchnię 5 275 *km* kw. Tuż pod Warszawą, nad dolną Pilicą mamy podobny obszar (2 725 *km* kw.) i poniżej na Wiśle w okolicach Płocka (4 150 *km* kw.).

Bezdroża absolutne tworzą prawie zupełnie izolowane obszary, „martwe pola“ komunikacji pod względem gospodarczym, a więc i „martwe pola“ dla obrony państwa. Jeżeli państwo jest organizmem żyjącym, w czasie wojny w gorączkowym podnieceniu, to linje kolejowe są naczyniami krwionośnemi. W Polsce naczynia te mają różny wymiar i różną wartość, a w wielu miejscach ciała Rzeczypospolitej tworzy się formalny skrzep (gdzie bezdroża). W tych miejscach działania wojenne przybierają z konieczności odmienną barwę. Miejsce parowozu zastępuje koń (ruch automobilowy istnieje w zarodku, wobec braku dróg bitych i na konia spada ciężar wojny brzemieniem ponad siły).

Jak wiadomo sprawa zaopatrzenia kraju w materjał koński nie przedstawia się różowo. Posiadamy w tej chwili, wyniszczeni wojną, niemieckim rabunkiem, wszystkiego około 1,9 milj. koni czyli 7 sztuk na 100 mieszkańców. Podwojenie tej ilości jeszcze nie zadosyćuczynia potrzebom kraju. Prusy wschodnie o powierzchni dziesięć razy mniejszej od Rzeczypospolitej posiadały w r. 1914—500 000 koni.

Z mapy gęstości dróg kolejowych czy też z wykresu bezdroży widać, że gęstą sieć dróg, czy też względnie gęstą, posiada okole północno-zachodnio-południowe państwa. Wyjątkowe stanowisko zajmuje część południowa tego układu, która znajduje się na obszarze, zawierającym najważniejsze ośrodki, budujące potęgę armji. Pobieżny rzut oka na mapkę bezdroży przekonywa, że nie jest ona bynajmniej całkowita, ponieważ nie wiąże dokładnie i w zupełności tych ośrodków.

Znaczenie wyjątkowe jej tkwi również w tym, że tu się znajdują dwie jedyne linje kolejowe w państwie drogą najkrótszą łączące południkowe fronty państwa. Na wschodzie urywają się one częściowo, lecz na zachodzie przez Śląsk, będący integralną częścią zasadniczej podstawy działań wojennych państwa wiodą łącznice do czołowego obszaru Wielkopolski.

Podobny układ linji kolejowych, a pod względem ilości torów znacznie spotęgowany, istnieje na północy. Tylko tam jest przerwany. Istnieje wyspa otoczona słowiańsko-litewską falą,—Prusy Książęce. Na zachodzie spaja je szereg dogodnych łącznic z dawną sie-

cią niemiecką, której są integralną częścią, na wschodzie urywa się cały ten system kratowy na skraju korytarza zaniemeńskiego czy Litwy. Czyli ten układ północny dochodzi do naszych granic wschodnich, a w oddaleniu 275 *km* przed niemi ginie. Korytarz zaniemeński pozostaje głuchą pustynią, przez niego nie idą drogi, łączące wschód państwa z zachodem. Luka w sieci kolejowej jest znaczna i nie do prowizorycznego załatania[1]). Stan ten sprawia, że dla celu połączeń strategicznych frontów południkowych w odcinkach północnych układ kolejowy wschodnio-pruski nie gra decydującej roli i nieprędko ją mieć może.

Wogóle połączenie naszych frontów południkowych przedstawia się skromnie. Linji bezpośrednich niewiele. Będąca w analogicznej sytuacji Rzesza związała swe granice: wschodnią i zachodnią pokaźną ilością bezpośrednio idących równoleżnikowych linji kolejowych (południk 10° na wsch. od Greenwich przecina — 26 linji, południk 8° - 27 linji południk 14° - 17 linji). Granicą niemiecko-francuską przechodzi 58 torów kolejowych, granicą zachodnią, Polski również 58 (z czego na Śląsku Opolskim — 19, a 3 na Śląsku Cieszyńskim), podczas gdy do wschodniej granicy Polski idzie z kraju — 16 torów (z czego 6 na 125 *km* odcinku rzeki Zbrucz, czyli na pozostałe 700 *km* granicy w linji powietrznej pozostaje — 10 torów). Czyli granicę zachodnią państwa — 700 *km* w linji powietrznej przecina 58 torów, a granicę wschodnią na takiejże długości 10. Na zachodzie średnio tor na 12 *km*, a na wschodzie na — 70 *km*.

Budowa kilkunastu linji kolejowych o charakterze wyłącznie strategicznym choćby ze względów finansowych jest normalnie trudna do urzeczywistnienia. Szczęśliwie u nas zagadnienie związania frontów głównych na tę przeszkodę nie natrafią. W czasie pokoju linje tę będą służyć dla tranzytu międzynarodowego, co zezwala utrzymać na nich względnie liczny tabor, w wypadku zamknięcia granic ruch przejściowy na nich momentalnie tym samym zostaje zahamowany i są one do całkowitego niemal uzytku wojskowości.

Przystępując do krótkiego omówienia projektów rozbudowy naszej sieci kolejowej, należy sobie uświadomić, że przeszłość żadnych niemal wskazówek, co i jak czynić, nie daje. Polska dotąd nie urządzała wielkiej mobilizacji, powiedzmy mobilizacji normal-

[1]) Zapełni się dopiero w czasie, gdy ruch tranzytowy z Rosją przez Polskę rozwinie się silnie.

nej, przygotowanej i powszechnej. W latach 1918 — 20 ściągano rekruta niewielkimi grupami. Przewozów skomplikowanych nie dokonywano. Walka na dwa fronty nie miała miejsca. Nieliczne koleje i nieliczny tabor wojsko niejednokrotnie w przeważającej ilości brało nu swój użytek, albo też poszczególne linje w całości. Normalny ruch w kraju w wyniku był uniemożliwiony. Łatwiej było wygrać los na loterji, niż wówczas dostać wagon. Życie ekonomiczne kraju wkroczyło na drogę anormalną, uginając się przed koniecznością wojny. Podobną sytuację miały państwa czy części ich znacznie zasobniejsze, aniżeli Polska. Nawet Niemcy przeżywały te przykre okresy, że prowincjom swym, jak np. Prusom Wschodnim, w roku 1915 zwłaszcza, a potem w 16 i 17 nie były w możności dostarczyć żądanego dla kontynuowania zwykłej pracy taboru kolejowego, wyniki czego w dziedzinie gospodarki rolnej fatalnie dały się odczuć przez zmniejszeniu się powierzchni siewnej. A Niemcy rozporządzały ilością 800 tys. wagonów w r. 1914! My zaś w r. 1920 tylko dziesiątą częścią tego i projekty nasze nie sięgają dalej, aniżeli podwojenia tej ilości w najbliższym dziesięcioleciu.

Gęstość sieci kolejowej jest zależna od potrzeb kraju i nawet państwa wyjątkowo bogate nie są w stanie pozwolić sobie na budowanie linji wyłącznie w celach obronnych. Przykładem również niech służą Prusy Wschodnie, podstawa ofenzywna niemiecka, które, mimo wysiłków rządu, daleko pozostawały w tyle poza innemi prowincjami niemieckiemi w gęstości sieci drożnej. Sejm polski w swoich projektach przyjął jako zasadę, że o gęstości sieci drożnej ilość mieszkańców nie będzie stanowić, że wytyczną ma służyć tylko określony stosunek linji do powierzchni. Piękna to zasada, trudno przesądzić, jak będzie wyglądać w realizacji. O ile koszt utrzymania całego szeregu dróg nie będzie się zwracał, wówczas staną się one kulą u nóg skarbu państwowego, zwłaszcza że również niewiadomo, czy pozostałe linje rentowne opłacą całość. W tej chwili koleje zajmują czołową pozycję w budżecie państwa.

Długość eksploatacyjna linji kolejowych państwa wynosi 15 370,3 *km* (1921 r.) [1]), czyli średnio dla całości państwa na 100 km^2 pow. przypada prawie 4 *km* linji kolejowej. W Niemczech na ta-

---

[1]) Oprócz tego w przysądzonej nam części Śląska znajduje się ok. 500 *km* kolei normalno-torowych.

kąż jednostkę pow. wypada 11,8 *km* linji kolejowej, w Belgji 29,9 *km*, w rolniczej Danji 9,8 *km*. Przeciętna dla całego państwa mówi bardzo ogólnie o stopniu gęstości komunikacji. Dla poszczególnych dzielnic cyfry są różne, a mianowicie:

	B. zab. ros.	b. zab. austr.	b. zab. pruski
Długość linji w *km*	7 050	4 410	4 250
na 100 km^2	2,7	5,7	11,8

Dla zwiększenia sieci kolejowej M. K. Ż. w memorjale z lipca 1919 r. projektuje („Zarys rozwoju sieci kolejowej w państwie polskim"), w okresie dziesięcioletnim budowę 2 896 *km* kolei magistralnych w b. Kongresówce i 712 w b. zab. austrjackim.

Po wybudowaniu wyżej wspomnianych kolei wynik byłby następujący w r. 1930:

	w b. zab. ros.	w b. zab. austr.	w b. zab. pruskim
na 100 km^2 pow.	5,4	6,5	bez zmiany

czyli w b. zab. ros., jak widać z porównania z cyframi powyżej podanemi sieć kolejowa zostałaby zdwojona, jednakże byłaby dwa razy mniejsza od sieci kolejowej w b. zab. pruskim w stosunku do powierzchni.

Linje kolejowe projektowane przez komisję komunikacyjną [1]) sejmową wiążą przedewszystkiem silniej podstawę działań. Naprawiają częściowo zaniedbania rosyjskie na około Kongresówki. Szereg linji południowych łączy Zagłębia Górnicze i okręgi przemysłowe z okolicami rolniczemi. W projektowanym układzie ilość przepraw-połączeń przez Wisłę zwiększa się o trzy: jedno w Płocku i dwa pomiędzy Sandomierzem, a Dęblinem (Radom—Lublin i Zagłębie węglowe—Hrubieszów). Wszelkie linje kolejowe idące przez Wisłę czy San służyć będą w celu powiązania frontów południkowych. Rozumie się, że będzie lepiej, jeżeli one będą osłonięte możliwie, czyli możliwie dalekie od nieprzyjaciela. Najlepiej ochronione są linje bliższe Karpatom, czyli główne łącznice między-frontowe powinny w zasadzie przebiegać na południe od równoleżnika Dęblina i w stosownej ilości. Projekt omawiany niestety przewiduje na tym odcinku rzeki tylko dwie nowe linje, razem więc od Dęblina po Karpaty będziemy mieć tych linji równoleżnikowych cztery,

[1]) 10 XI 1921 r. Komisja komunikacyjna złożyła projekt ustawy sejmowej w sprawie budowy nowych linji. Już sam wygląd zewnętrzny tego projektu czyni wrażenie przygnębiające. Czas budowy, długość projektrwanych dróg nie jest podane. Kiedy się projekt stanie rzeczywistością— nie wiadomo.

co uznać wypada za cyfrę bardziej, niż skromną. Powstaje pytanie, czy one będą w stanie zadośćuczynić wymaganiom czasu wojny?

Projekt omawiany w dalszym ciągu wzmacnia wyjątkowe stanowisko węzła Warszawskiego, w którym ogniskuje koleje i drogi. Cały obrót nasz pomiędzy zachodem i wschodem (oprócz linji podkarpackich) idzie obecnie przez trzy przeprawy: w Warszawie, Dęblinie i Sandomierzu (ośrodek dyspozycyjny dla przewozów z Podkarpacia). Po zbudowaniu nowych kolei będzie tych węzłów więcej, lecz uprzywilejowane stanowisko stolicy pozostaje. W czasię wojennej potrzeby skupienie, uzależnienie życia państwowego od jednego punktu nie trzeba mówić, jakie może mieć znaczenie. Utracenie tego ośrodka ruchu jest jednoznacznym z wyjęciem osi z koła. Analogiczne warunki ma Budapeszt na Węgrzech.

Na północ od Warszawy tworzy projekt nowy węzeł i przeprawę w Płocku. Jedna linja na Brodnicę słabo związuje ziemię Chełmińską z rdzeniem państwa. W dalszym ciągu pozostają pomiędzy niemi smugi bezdrożne. Przykro się również daje odczuwać w projekcie brak linji pogranicznej, mniejwięcej na szlaku Inowrocław—Łomża. Rozumie się, jeżeli będziemy działali według recepty 1920 r. i wpuszczali w ten kąt Mazowsza rozpędzonych bolszewików po błogosławiony zakręt Wisły, w takim razie bezdrożność tej połaci kraju byłaby wskazana.

Połączenia z Prusami Wschodniemi nie są projektowane (oprócz linji o charakterze dobiegowym do końca). Czy ze względów handlowych są one potrzebne jest kwestją zapytania. Prusy Wschodnie gotowe są brać z Polski surowce, paszę, a te nieprędko będą mogły u nas uzyskać. Połączenie Warszawy z portem Królewieckim uznać jednak należy za jedno z najważniejszych.

Projekt przewiduje linję nadwiślańską Modlin—Włocławek, lecz niestety przemilcza o analogicznej i równie ważnej Dęblin—Sandomierz.

Również w projekcie ustawy niema wzmianki o połączeniach ze Śląskiem, poza łącznicą Wieluń—Wieruszów. Od zagłębia węglowego idąc na północ spotykamy pierwszą linję kolejową (Częstochowa—Herby—Lubliniec) w odległości 55 *km*, a następną znów dopiero w odległości 90 *km* pragną projektodawcy skierować na Wieruszów, czyli na długości 90 *km* odcinka granicy ze Śląskiem (w linji powietrznej t. j. Herby—Wieruszów). Następna linja to do-

piero Kaliska, w odległości 110 *km* od Herbów, w rezultacie więc po zrealizowaniu projektu będziemy mieli tam linje kolejowe, wychodzące z Polski: 1) w Zagłębiu węglowym, 2) Częstochowa-Herby (55 *km* na pow.), 3) Wieluń—Wieruszów (145 *km* od linji pierwszej) i 4) Kalisz—Ostrów (175 *km* od linji pierwszej). Konieczność linji kolejowych, przecinających ten odcinek graniczny jest niezbędna, nietylko dla ewentualnych przyszłych działań wojennych: o nią woła rozwój ekonomiczny tych okolic. Dość przypomnieć energiczne penetracje opolskiej i wrocławskiej izby handlowej, zasypującej swoje władze w czasie wojny memorjałami w sprawie budowy łącznic do linji Kongresówki. A i w czasie powojennym zabiegi tych ośrodków handlowych nie zagłuchły.

Projekt nic nie wspomina o Kresach wschodnich,[1]) poza wydłużeniem jednej linji z Zagłębia węglowego na Równe. Wogóle, nie znając twórców projektu, ma się wrażenie, że decydującym dla nich była możność zaopatrzenia kraju w paliwo mineralne, lecz względy obrony państwa zupełnie ich nie interesowały. Milczenie w sprawie rozbudowy sieci dróg kolejowych na wschodzie jest niezrozumiałe. Wszak projektowane linje będą budowane więcej, aniżeli 10 lat. Czy przez dziesięć lat ani trochę nie posuniemy się w opanowaniu ziem poprzecza dnieprowego? Naładowana do stanu fermentu elementem bezrolnym Kongresówka i Małopolska czekają na te linje kresowe, jak na zbawienie, aby dać ujście w naturalnych kierunkach kolonizacji wewnętrznej. Kwestja ta zaostrza się wobec zamknięcia niemal zupełnego dróg emigracji poza granice kraju.

Dzisiejsze pogranicze zachodnie Rosji i nasze wschodnie t. j. kraj między Dnieprem a Bugiem i środkowym Niemnem przedstawia się niemal jednakowo. Jest to dosłownie puszcza graniczna. Linje kolejowe rzadkie, zbudowane dla wojny przez Rosję i stanowiące integralną część sieci kolejowej rosyjskiej (a nie polskiej), sieć dróg bitych w kawałkach, porwana, drogi czasu wojny, istniejące w szerokim pasie przyfrontowym i na obszarze etapowym niemieckim budowane najprostszym i najdroższym sposobem z drzewa zbutwiały, mosty zniszczyła inwazja, czyli poza linjami kolejowymi ruch wielkich mas wojska jest nieledwie w pewnych po-

[1]) Czytając projekt możnaby rzec, że za Kresami wschodnimi nie miał kto rzec dobrego słowa, boć posłów stamtąd niema w sejmie.

rach roku absolutnie niemożliwy, a wogóle wobec zniszczenia mostów możliwy przy użyciu silnych oddziałów technicznych i to w ramach znacznie ograniczonych.

Zwycięskie powadzenie walki na tym bojowisku z naszej strony, względnie przeniesienie jej w kraj przeciwnika, jest możliwe wyłącznie w wypadkach opanowania przestrzeni środkami komunikacyjnymi. W czasie wojny bolszewickiej przerzucenie dywizji piechoty z jednej strony Polesia na drugą wymagało sześciu dni [1]). Jeżeli dywizja miała przed sobą do przejścia obszar bezdroży absolutnych, wówczas mogła mieć jeszcze przed sobą 2—3 przemarsze dzienne, czyli w najlepszym razie na 9—10 dzień przychodziła jako pomoc. Nic dziwnego, że operowanie odwodami i przerzucanie wojsk w tych warunkach natrafiało na nieprzezwyciężone wprost trudności. Rezultat wykazał rok 1920 dobitnie i boleśnie. Dość przypomnieć wojska rosyjskie pod Radzyminem i rozmówki w Spa.

Godząc się z istniejącym stanem dróg na wschodzie zgodzić się należy z powtórzeniem podobnych przykrych eksperymentów, które nie zawsze kończą się „cudami“.

Projekt ustawy o komunikacjach został złożony sejmowi. Przyjdzie czas jego rozpatrywania. Sądzić należy, że ulegnie on pokaźnym zmianom i że odsunięte na plan ostatni względy obrony państwa wówczas uzyskają głos należny. Siła państwa jest wprost proporcjonalna do opanowania przezeń odległości. Powiązania dzielnic, wykształcenie jednolitego systemu krwionośnego jest pierwszym prawem zachowania w całości Rzeczypospolitej. Należy sobie uprzytomnić, że za wyjątkiem południowej części sieci kolejowej państwa, partje jej zachodnia i wschodnia są nieodłącznymi częściami układów kolejowych niemieckich i rosyjskich. Należy je zastosować do potrzeb własnego organizmu. A tymczasem twórcy projektu przemilczają o $^3/_8$ powierzchni państwa. A wszak pozostawienie kresów wschodnich bez nowych kolei jest wydaniem na łup, bezbronnie, przyszłości. Nie należy o tym zapominać.

---

[1]) Czytaj „Bellona“ № 1-2 1922 r.

B. DOMOSŁAWSKI

Monopol mięsny w Królestwie w czasie okupacji niemieckiej

Ciężkie położenie, jakie zastało powstające Państwo Polskie w dziedzinie krajowej hodowli bydła rogatego, świń i owiec, było w części jedynie spowodowane przez działania wojenne, z natury rzeczy burzące życie ekonomiczne całego kraju; znacznie większą rolę odegrała tu okupacyjna gospodarka niemiecka, powodowana przedewszystkiem przez chęć eksploatacji ziem, zajętych ręką zbrojną.

1. Straty w inwentarzu rzeźnym wskutek działań wojennych.

Pierwszy okres wojny, przeciągający się aż do chwili ewakuacji Królestwa przez Rosjan, przyniósł inwentarzowi rzeźnemu w kraju straty dość poważne, jednak o charakterze dorywczym. Władze rosyjskie przed opuszczeniem kraju nie przeprowadzały szerszych i systematycznych rekwizycji bydła; Niemcy nie organizowali gospodarki na szerszą skalę w tym zakresie przed zajęciem większych przestrzeni i stworzeniem całokształtu Zarządu.

Dzięki tym warunkom cały Zachód Królestwa, który przeszedł do rąk Niemców bez walki, wyszedł z tego okresu wojny z prawie zupełnie nienaruszonym kapitałem inwentarza rzeźnego. Poważniejsze straty w tej dziedzinie poniosła jedynie środkowa i wschodnia połać kraju Walki, trwające tam czas dłuższy i związane z tem dorywcze rekwizycje obu walczących grup, przedewszystkiem zaś niecofających się przed żadnym względem na dobro ludności oddziałów austrjackich i niemieckich, podcięły stan hodowli w szeregu miejscowości, prawie wszędzie zaś zmniejszyły go dość poważnie.

Wreszcie ewakuacja Kongresówki przez armje rosyjskie w 1915 roku pociągnęła za sobą wyprowadzenie przez ludność wypędzoną z całej wschodniej połaci kraju, znacznej ilości tak bydła, jak trzody chlewnej i owiec.

2. Organizacja monopolu mięsnego.

W miarę stopniowego zajmowania Królestwa i w miarę obsadzania go przez siły zbrojne, władze okupacyjne rozpoczynały rekwirowanie na swój użytek bydła na zajmowanych terenach. Od początku przeprowadzano ściśle zasadę, by w tym zakresie nic dla utrzymania wojsk z Niemiec nie sprowadzać, przeciwnie zaś, by umożliwić wywóz szeregu produktów z kraju do Niemiec.

Początkowo rekwizycje odbywały się na podstawie zarządzeń, wydawanych dorywczo przez władze lokalne, nie ujętych w jeden system, i nie obejmujących całości; w miarę zajmowania większych przestrzeni zachodzi w tym względzie poważna zmiana. Sprawa zabrania z kraju możliwie dużej ilości mięsa dla wojska i sprawa wywozu, z natury rzeczy łączy sie ściśle ze sprawą zaopatrzenia kraju w mięso, oraz, jeżeli ma się przeciągnąć na okres dłuższy, ze sprawą rozciągnięcia ścisłej opieki i kontroli nad całością krajowej hodowli. Władze niemieckie rozumiały zupełnie dokładnie ścisłą łączność tych rzeczy, to też wkrótce po zorganizowaniu Zarządu Cywilnego na okupowanych terenach wprowadziły t. zw. monopol mięsny, organizację, obejmującą całość gospodarki mięsnej w kraju.

W pierwszym roku wojny, oraz latem i na początku jesieni 1915 roku organizacja ta obejmowała bardzo niewielką część kraju. Połączono wtedy dostawę mięsa dla operującej na terenie b. Królestwa, następnie na wschodzie od niego 9-ej armji niemieckiej, oraz stacjonowanych na zachodzie kraju wojsk—z zaopatrywaniem w mięso okręgów fabrycznych zachodu kraju — Łodzi i Zagłębia. Dostawę tę powierzono firmie br. Frankowskich z Gniezna, dozwalając jej i pomagając prowadzić zakup w szeregu powiatów. Jesień 1915 roku przyniosła rozszerzenie zorganizowanej gospodarki na teren całego Generał-Gubernatorstwa Warszawskiego. Dn. 30.XI 1915 r. władze okupacyjne wydały zakaz wywozu z powiatu do powiatu i do Niemiec wszelkiego rodzaju inwentarza rzeźnego, wprowadzając w ten sposób ścisłą kontrolę nad całością inwentarza w kraju i biorąc w swoje ręce cały szeroki handel inwentarzem. Sprawę zaopatrzenia w mięso wielkich skupień miejskich i fabrycznych jak Warszawa, Łódź i Zagłębie, połączono ze sprawą dostaw do garnizonów niemieckich, stacjonowanych tam, i w miejscowościach zniszczonych przez wojnę, jak np. okręgu Łomżyńskim.

Dostawę bydła rogatego, lub w zastępstwie świń czy owiec powierzono wspomnianej firmie br. Frankowskich oraz firmie Rosenberg z Warszawy, polecając im zakupywanie bydła w wyznaczonych powiatach z wolnej ręki po ustalonych przeciętnie cenach. W związku z tem firmy te otrzymały wyłączne prawo wywozu z powiatów ustalonej ilości bydła, wynoszącej w sumie 2010 sztuk na tydzień. W działalności tej miały wspomniane firmy pomoc władz wojskowych. Ludność cywilna wyżej wspomnianych dużych centrów miała podobnie jak wojsko naznaczoną normę spożycia mięsa na głowę — norma ta jednak była stale kilkakrotnie niższą od wojskowej.

Gospodarka miejscowa w zakresie inwentarza rzeźnego i handel w centrach prowincjonalnych pozostawały tymczasem bez ścisłej kontroli. Jedynie każdy powiat był obciążony rekwizycjami na rzecz mniejszych oddziałów wojska, stacjonowanych po miastach, miasteczkach i gminach; rekwizycje te przeprowadzano bez ogólnego systemu to też odznaczały się one szeregiem dowolności.

Już po upływie paru miesięcy system ten, który zmierzał do wyzyskania dla celów niemieckich całej normalnej wydajności kraju, okazał się niewystarczający; kraj mimo wprowadzenia wspomnianych restrykcji nie mógł już dać dobrowolnie potrzebnej ilości inwentarza rzeźnego. Dlatego też od dnia 1.II.1916 roku wprowadzono jako ogólną zasadę przymusowe rekwizycje. Na powiaty z wyjątkiem bardzo zniszczonych przez działania wojenne (ogółem na 16 powiatów) rozłożono ilość 1900 szt. bydła, którą kraj miał dostarczyć w drodze przymusu. W każdym ze wspomnianych powiatów wyznaczono komisje, złożone z przedstawicieli władz i firmy br. Frankowskich, która odtąd miała do końca wyłączne prawo wykonywania rekwizycji; komisje pod kontrolą i w myśl zarządzeń naczelników powiatów przeprowadzały w obrębie swej działalności rekwizycje, wybierały, ważyły i kwalifikowały bydło, poczem zdawały je wspomnianej firmie monopolowej; rekwizycje prowadzono według przepisanych cen. Zmiana ta i powodująca ją chęć możliwie najściślejszego wyzysku kraju przyniosła ze sobą dalsze ograniczenia w ogólno-krajowym handlu bydłem i produktami mięsnemi. Zabroniono mianowicie przewozu z powiatu do powiatu świeżego i solonego mięsa; wolno było jedynie nadal wywozić to mięso z nagranicznych powiatów do

Niemiec; handel wewnątrz powiatów nie ulegał wciąż jeszcze żadnym ograniczeniom.

Lokalne rekwizycje dla wojsk konsystujących w powiecie ujęto odtąd również w ścisły system. Przeprowadzają je naczelnicy powiatów wg. tychże cen i w ten sam sposób co rekwizycje dla dużych garnizonów; wolno im przytem korzystać z pomocy firmy br. Frankowskich.

Już 6.III.1916 r. przynosi dalsze ograniczenia w międzypowiatowym handlu produktami mięsnymi w postaci zakazu handlu wędlinami i słoniną: wyłącznie prawo ich wywozu z powiatu do powiatu w kraju mają kupcy, zaopatrzeni w świadectwa władz policyjnych wielkich miast, przez co ma być w granicach potrzeby zapewniona aprowizacja dużych centrów. Jeszcze dalsze ograniczenia sprowadza 15.IV tegoż roku.

Władze okupacyjne starały się wykorzystać doświadczenia ubiegłych miesięcy w celu uzyskania maksymalnej wydajności kraju. Opierając się na dotychczasowej praktyce ograniczają one coraz to bardziej całość krajowej gospodarki mięsnej i hodowli. Ograniczenia obecne sięgnęły już wewnątrz poszczególnych powiatów. Wolny handel bydłem i trzodą wewnątrz powiatów odbywający się dotąd na jarmarkach został przerwany; zakupy od tej chwili mogły się odbywać tylko na podstawie zaświadczeń władz miejscowości, dla których były robione, i obracać się musiały w granicach ilości ustalonych przez władze. W związku z tem poddano podobnem ograniczeniom handel mięsem, i rozciągnięto nad procederowym ubojem bydła i świń ścisłą kontrolę. W samej organizacji wielkich dostaw wprowadzono drobne zmiany i techniczne ulepszenia. Przyłączono do dostaw punkty, które dotąd z nich nie korzystały, rozciągając w związku z tem powinność dostawy na znaczną część przestrzeni, dotąd z racji zniszczenia od niej zwolnionych i zwiększając ilość ogólną, podlegającą dostawie do 2000 sztuk na tydzień. Pozatem wprowadzono porządek do sposobu rekwirowania, dzieląc powiaty na małe rejony, z których każdy dawał bydło nie częściej, niż raz na miesiąc i ustanawiając dogodniejsze punkty odbiorcze. Ceny, jakie przy rekwizycji otrzymywali hodowcy nieco podwyższono.

Dnia 1.V.1916 przyszły dalsze przepisy co do dowozu do dużych miast wędlin. Dla uniknięcia zbyt wielkiego ich spożycia Zarząd Cywilny ograniczył cyrkularzem ilości, jakie do tych miast

wolno handlarzom dowieść, podając równocześnie szczegółowe przepisy co do ich zakupu.

Dalszym etapem w rozwoju całokształtu dostaw był 1.VI.16. Od tego czasu dla zaoszczędzenia możliwie dużej ilości bydła dla armji wprowadzono maksymalną normę spożycia nietylko jak poprzednio w dużych skupieniach, ale również w miastach i miasteczkach powiatowych, oraz na prowincji; powiatowy handel zarówno bydłem jak i mięsem ograniczono do ilości, odpowiadającej tym normom. W dużych dostawach wprowadzono dalsze ulepszenia, oparte na dotychczasowej praktyce, a mające w zasadzie dążyć do tego, by zabierania przechodziły jak najlżej i dawały jak najlepsze wyniki. Ilość, podlegającą dostawie obliczano odtąd na wagę—wynosiła ona 466.000 kg. na tydzień; w zasadzie dopuszczono zawieranie w powiatach dobrowolnych umów, oddzielnie z większą i mniejszą własnością, na dostawę ogólnej ilości; umowy te zresztą w praktyce były zawarte w paru zaledwie powiatach, w większości zaś powiatów pozostała dawna rekwizycja. Ceny na bydło znowu zwiększono.

Równocześnie z tem w celu powiększenia w kraju ilości trzody chlewnej i otrzymania liczby, którąby dało się w przyszłości wywieść, starano się ograniczyć do minimum na pewien okres czasu jej spożycie. Na przeciąg od 1.VI do 1.X zakazano domowego uboju świń i produkcji wędlin; wogóle zabroniono uboju macior. Wszelki dowóz wędlin do wielkich miast został całkowicie wstrzymany; zabroniono również z bardzo małymi wyjątkami handlu mięsem świńskiem wewnątrz powiatu pod wszelkiemi postaciami.

Dostawy do garnizonów miejscowych organizowali podobnie jak poprzednio naczelnicy powiatów w myśl nowych przepisów, ustalonych dla dostaw ogólnych.

Organizacja całokształtu dostaw, powstała po wprowadzeniu przez władze okupacyjne ostatnio opisanych, podyktowanych przez praktykę zmian, odpowiadała w ogólnych zarysach wymaganiom jakie władze stawiały okupowanemu krajowi, i wskutek tego przetrwała przez znaczny czas okupacji. Zmiany wprowadzone z biegiem czasu dotyczyły jedynie szczegółów.

Tak np. 13.VII.916 r. skasowano wolny wywóz mięsa z nadgranicznych powiatów do Niemiec, czyniąc wyjątek dla stacjonowanych nad granicą wojsk, oddziałów straży granicznej i oddziałów żandarmerji, oraz dla urzędników niemieckich, jadących do

ojczyzny na urlop, którym pozwolono zabierać po 10 f. mięsa. W następstwie w dn. 1.II.1917 r. wyjątek ten został rozszerzony; pozwolono wszystkim urzędnikom i wojskowym niemieckim wysyłać pocztą po 15 *kg*. mięsa na miesiąc. Większość urzędników i wojskowych nie omieszkała z tego korzystać, co wpłynęło na stratę dla kraju b. znacznej ilości inwentarza rzeźnego.

Ponadto coraz to obciążały kraj nowe ciężary. Zaczynając od dn. 28.VI.1916 r. polecono komunalnym związkom powiatowym dostarczać mięso na kilkakrotnie podwyższoną normę spożycia robotników pracujących na terenie kraju przy budowie fortyfikacji, dróg strategicznych i innych wojskowych robotach.

Od dn. 1.X.16 r. nałożono na szereg powiatów dodatkowy kontyngens trzody chlewnej w celu wyrobu wędlin dla dużych miast. Ustalono go na 51 000 *kg*=przeszło 500 sztuk tygodniowo. Ciężaru tego nie okupywało niewielkie zwiększenie cen. Handel wędlinami i mięsem świńskiem nadal został wzbroniony. Wyjątkowe prawo zakupu z wolnej ręki posiadali br. Frankowscy, organizujący od 1.II.17 r. wywóz i dostawę wędlin dla robotników w niemieckich fabrykach amunicji.

Stała dostawa i wyszczególnione dotatkowe ciężary wpływały na coraz to większe wyniszczenie kraju, i wreszcie uczyniły niewystarczającemi środki, które dotąd wydobywały z kraju to, co zeń wyciągnąć było można. Dlatego też dz. 1.XII.1917 r. przynosi szereg poważnych zmian w zakresie rekwizycji.

Powinność dostawy dla wielkich miast i garnizonów rozciągnięto na te powiaty, które dotychczas sami Niemcy uznawali za zbyt zniszczone, by można było z nich ściągnąć przymusowy kontyngens. Mimo to powiatów podlegających dotychczas dostawie nie zwolniono, użytkując otrzymaną przewyżkę na zwiększenie o 1 funt tygodniowo racji dla robotników wojskowych. Ponadto korzystając z niewielkiego zwiększenia się świń, które wynikło z tego ograniczenia do ostateczności krajowego spożycia, nałożono na 6 powiatów dodatkowy kontyngens mięsa świńskiego; użytkowano je na wyrób kiełbas, wydawanych dodatkowo żołnierzom w ilości po 1 *kg* miesięcznie na osobę.

W związku z tem, w celu jeszcze dalszego i ściślejszego ograniczania spożycia krajowego nawet na prowincji, wprowadzono monopol wewnętrzny powiatowy — zakaz wolnego handlu i przymusowe dostawy do miejscowych garnizonów i miast. Monopol ten

wprowadzili w życie naczelnicy powiatów, zawierając potrzebne umowy z firmami i stosując najsurowszą kontrolę nad wszelkim ubojem.

Ta organizacja, mająca za zadanie wykorzystanie kraju do ostatnich granic, rujnowała zupełnie stan hodowli w kraju. Wkrótce jednak potrzeby wojenne państwa Niemieckiego uczyniły i ją nawet niewystarczającą; uznano, że się zbyt wiele środków krajowi zostawia. Na wiosnę 1918 roku Niemcy postanawiają zabrać z kraju dla potrzeb zachodniego frontu, prócz stale przeprowadzanych, wyżej w tekście opisanych rekwizycji, 100 tysięcy bydła rogatego. Rekwizycję tę wykonano od 1.V do 1.VIII.1918 roku Ponadto w ciągu lipca 1918 r. przeprowadzono również dla zachodniego frontu rekwizycję dwu miljonów *kg* bydła rogatego, t. j. około 17 000 szt. Wreszcie wrzesień tegoż roku przynosi nową nadzwyczajną rekwizycję dla zachodniego frontu 50 000 świń; wykonano ją wobec ucieczki niemców z kraju jedynie w $^2/_3$. Rekwizycje te, odbywające się niezależnie od systematycznego wyzyskiwania kraju, ostatecznie poderwały naszą hodowlę tak, że wobec nich nie było żadnym równoważnikiem podwyższanie cen i datujące się od 1.V.1918 r. zniesienie wewnętrznego monopolu w powiatach.

W związku z opisaną powyżej ścisłą kontrolą nad krajową produkcją, władze okupacyjne rozciągnęły również ścisłą opiekę nad całą sprawą spożycia zarekwirowanego materjału, t. j. podziału jego między ludność krajową, a armją; leżała ona przez cały czas okupacji wyłącznie w rękach centralnych i lokalnych władz niemieckich, rozstrzygających ją wedle swego uznania i w myśl interesów Niemiec.

3. Wyzysk organizacji monopolu mięsnego dla wojskowych i gospodarczych celów Niemiec.

W swem oficjalnem założeniu monopol mięsny miał mieć za zadanie stworzenie wobec trudnego położenia kraju, wywołanego przez wojnę, takich warunków, któreby umożliwiły jak najłatwiejsze przejście przez ciężki okres; miał on rzekomo na celu jaknajlepsze zaspokojenie potrzeb zarówno ludności miejscowej, jak armji okupacyjnej, zmuszonej w kraju przebywać, oraz możliwe uniknięcie strat dla produkcji.

W rzeczywistości względy te, wysuwane przez władze niemieckie w oficjalnych enucjacjach, były jedynie pozorem; organi-

zacja monopolu mięsnego stała się jedynie formą, w którą wkładano zupełnie inną treść — chęć jak najdalej posuniętego wyzysku kraju dla wojennych i gospodarczych celów państwa niemieckiego.

Władze okupacyjne uważały od samego początku sprawę dostarczenia mięsa miejscowej ludności za rzecz drugorzędną—wysuwają zawsze na plan pierwszy wszelkie interesy niemieckie i wojskowe. Istotnie już od samego początku monopol ułożył się z krzywdą dla krajowego spożycia. Podział zabieranego bydła między wojsko i kraj odbywał się już w zasadzie w ten sposób, że norma spożycia wojska była kilkakrotnie wyższą od normy ludności cywilnej. Pierwsza wynosiła początkowo przeszło tysiąc *gr.* na głowę tygodniowo, podczas gdy ludność cywilna w miastach otrzymywała zaledwie 120. Z biegiem czasu stosunek ten, będący wyrazem krzywdy, wyrządzonej ludności cywilnej, zmienił się jeszcze na niekorzyść kraju, norma bowiem wojskowa pozostawała dłuższy czas bez zmiany, podczas gdy ilość, jaką winna była otrzymywać ludność miast wciąż się zmniejszała, dochodząc stopniowo do gramów 50 i 40 (ludność miasteczek i wsi otrzymywała *gr.* 50). Dopiero w tym momencie widzimy obniżenie do 600 *gr.* normy spożycia na głowę jednego żołnierza.

W rzeczywistości wspomniany teoretyczny stosunek wyglądał jeszcze gorzej, przez cały czas bowiem gospodarki niemieckiej ludność nigdy nie dostawała pełnej normy, wojsko natomiast z bardzo nielicznemi wyjątkami było całkowicie zaspokajane. Ogólny przebieg i rozwój rekwizycji bydła i trzody w Polsce wskazuje również na ich przebieg i rozwój i na traktowanie tej ilości mięsa, która szła dla ludności kraju, jako niezbędnego minimum, podlegającego coraz to nowym obcięciom i zmniejszeniom. Równocześnie bowiem z coraz to większem zmniejszaniem się tej ilości mięsa, jaką na swe spożycie otrzymywał kraj, zmniejszaniem powstającem czy to drogą ograniczenia ilości mięsa, przypadającej na głowę ludności, czy też przez wprowadzenie ograniczeń i zakazów w dowozie do miast wędlin i innych wyrobów mięsnych, widzimy coraz to większe wzmaganie się ciężaru rekwizycyjnego w kraju. Stały kontyngens, zabierany co tydzień z szeregu powiatów, wciąż się zwiększa przez rozszerzanie powinności na coraz to nowe powiaty, dotąd z powodu zniszczenia od niego uwalniane; ponadto władze nakładają coraz to nowe rekwizycje o wyraźnym charakterze wojennym. Wreszcie pod koniec trwania okupacji, w chwili gdy kraj stał na

granicy wydajności, przychodzą ogromne rekwizycje, idące wprost na potrzeby zachodniego niemieckiego frontu.

Ten sam stosunek, ilustrujący charakter działalności władz okupacyjnych, spotykamy w zakresie handlu bydłem i trzodą. Wszelki dowóz i handel, początkowo ogólno-krajowy, później zaś i powiatowy, ulegał coraz większym restrykcjom, ograniczającym spożycie, a mającym na celu rzekomo możliwą ochronę krajowej hodowli. Równocześnie jednak widzimy, że dowóz do Niemiec pozostaje czas dłuższy zupełnie swobodny, nawet zaś po wprowadzeniu szeregu ograniczeń władze pozostawiają w pewnej mierze możność wywozu, czy to w postaci wysyłania przez urzędników posyłek, czy drogą zakupu na szerszą skalę przez wyznaczone firmy lub instytucje rządowe. (Amtliche Handelstelle in Kalisch).

Wreszcie ilustracją, że Niemcy traktowali kraj jako teren, a monopol mięsny jako narzędzie wyzysku na rzecz Niemiec i niemieckości jest dostarczanie miemieckim kolonistom, zamieszkałym w Polsce krów, rekwirowanych przy pomocy aparatu monopolowego.

4. Stosunek władz okupacyjnych do życia gospodarczego kraju.

Prostą konsekwencją wyżej opisanego stosunku władz okupacyjnych do gospodarki mięsnej w kraju było nieliczenie się ze stanem gospodarczym okupowanego terytorjum oraz z istnieniem i rozwojem hodowli inwentarza rzeźnego w przyszłości. I tutaj jak przy rekwizycji koni wojenny lub gospodarczy interes niemieckiego państwa i narodu, był czynnikiem ustalającym bezapelacyjnie postępowanie władz.

Zarząd cywilny okupacji, regulujący sprawy hodowli i rekwizycji zdawał sobie dokładną sprawę ze stanu hodowli, jaki istniał w kraju w chwili objęcia przezeń zarządu. Wiedział o tem, że nawet w okresie przedwojennym hodowla krajowa stała dopiero na drodze do pełnego rozwoju, że jednak nie osiągnęła jeszcze tego stopnia, któryby umożliwił jej łatwe zaspokojenie wewnętrznych potrzeb, wskutek czego istniał dość duży przywóz. Wiadomem było również, że walki i rekwizycje wywarły ciężki wpływ na znaczną przestrzeń i że wobec tego nawet własne spożycie kraju mogło być w tych warunkach zaspokojone jedynie przez naruszenie rzeźnego kapitału.

Wprowadzenie przymusowego zakupu było właśnie wynikiem coraz poważniejszego pogarszania się warunków krajowej hodowli, uniemożliwiającego zdobycie potrzebnej ilości drogą normalną, nawet przy wprowadzeniu ułatwień, jak monopolowe zakupy.

Na podstawie szeregu raportów, oraz organizowanych perjodycznie spisów żywego inwentarza, władze posiadały dokładne wiadomości, że wprowadzony przez nie system zastraszająco wpływał na zubożenie krajowej hodowli, doprowadzając już w połowie 1916 roku do stanu, nieodpowiadającego w zupełności tym zadaniom, jakie przed nim stawiano. Władze rozumiały, że nawet chwilowe polepszenia tego stanu nie dadzą na dalszy przeciąg czasu żadnych widocznych rezultatów i że zbliża się stan, kiedy nawet gospodarka wręcz rabunkowa nie pozwoli wyciągnąć z kraju dla celów ogólno-państwowych materjału rzeźnego. Stan ten, jak stwierdzają urzędowe niemieckie dokumenty z pierwszej połowy 1917 roku, wciąż się przybliżał, z powodu bowiem braku paszy i złych warunków gospodarczych ciągle zmniejszała się ilość bydła, jednocześnie zaś pogarszała się jego jakość. Stan ten wpłynął nawet na zmniejszenie się wysokości dostaw, mimo stosowania najsurowszych środków. Dalsze urzędowe sprawozdania stwierdzają, że stan hodowli wciąż się pogarszał tak, że szereg powiatów nie było w stanie wykonywać włożonego na nie kontyngentu. Zima 1917—1918 r. i związane z nią trudności wyżywienia oraz odbywające się wciąż rekwizycje wytworzyły, jak stwierdzają urzędowe sprawozdania, bardzo „nędzny stan miejscowej hodowli“, rekwizycje zaś wiosenne i letnie 1918 r. wprowadziły doń wedle tychże sprawozdań całkowitą ruinę.

Tego rodzaju stan kraju wywoływał tylko stosowanie nadzwyczajnych środków i zarządzeń, które na krótki dystans dawały pożądane rezultaty w postaci zdobytej pewnej ilości mięsa, które jednak na przyszłość z jednej strony podcinały krajową hodowlę i zamykały przed nią drogę do odbudowy i rozwoju, z drugiej zaś wpływały na zbiednienie kraju. Pierwszy skutek wywoływało trwające prawie przez cały czas okupacji nieoszczędzanie inwentarza rasowego, drugi zabieranie krów mlecznych i ostatniej krowy drobnym gospodarstwom, mającym w nich jedno z głównych źródeł wyżywienia.

5. Sposób postępowania i charakter działalności władz lokalnych.

Stan kraju pogarszał się jeszcze wskutek sposobu wykonywania wyżej opisanych zarządzeń przez władze lokalne. W bardzo poważnej części liczyły się one jeszcze mniej, niż Główny Zarząd Cywilny z względami na dobro kraju, dążąc jedynie do wyciśnięcia z powierzonych im rejonów tak z góry nakazanej, jak potrzebnej dla wojsk miejscowych ilości inwentarza rzeźnego.

Przykładem ich działalności był trwający około pół roku i kierowany przez Kreisschefów monopol wewnętrzny w powiatach. W całym szeregu miejscowości wytworzył on stosunki, które podcięły zupełnie miejscową hodowlę.

Jednak i niezależnie od tego, zresztą dość krótko trwającego wewnętrznego monopolu, zarówno Kreisschefowie, jak władze wykonywujące bezpośrednio polecenia, czy to przez bezwzględność, czy też przez nieliczący się ze środkami sposób postępowania, jak np. stosowanie kar i represji, rujnujących odrazu szereg gospodarstw, zwiększały jeszcze te trudności, jakie stawiało przed krajem stosowanie rekwizycji i monopolu. W parze z tem szły nadużycia agentów firm czyniących zakupy.

* * *

Wszystkie wyżej opisane czynniki niosły ze sobą prócz całego ogromu bezpośrednich strat jeszcze bardzo szkodliwe dla kraju szkody uboczne. Skazując z góry na niepowodzenie wszelkie usiłowania utrzymania choć cokolwiek cenniejszego materjału, wytwarzały one ogólne obniżanie się poziomu krajowej hodowli i wskutek tego zwiększały jeszcze dezorganizację w tej dziedzinie.

Wpływał na to i wywołany zarządzeniami niemieckiemi brak potrzebnej dla prowadzenia hodowli paszy.

Z drugiej strony długotrwałe walki toczące się na wschodzie kraju i związana z tem dezorganizacja gospodarczego życia sprowadziły na kraj liczne zarazy, z których zwłaszcza zaraza płucna u bydła, a czerwonka u świń pochłonęły bardzo wiele sztuk.

Czynniki te wraz z opisaną poprzednio działalnością okupantów przyczyniły się do tego, że w chwili wypędzenia Niemców hodowla krajowa była w zupełnej prawie ruinie tak, że trwające wciąż i zabierające resztę posiadanego przez kraj materjału hodowlanego rekwizycje, wywoływały u ludności dążność do czynnego

odporu, i raczej zguby, niż znoszenia dłużej podobnego losu. Stan ten, jak wyżej zaznaczyliśmy, odbija się na kraju jeszcze w chwili obecnej, i utrudniając jakąkolwielk gospodarczą odbudowę na szerszą skalę, i oddalając chwilę, w której wszystkie działy gospodarki krajowej będą mogły stanąć obok siebie we wspólnym wysiłku w celu zapewnienia dobrobytu i rozwoju.

NOTATKI I UWAGI

Z POWODU PROJEKTU USTAWY O GMINIE

Komisja administracyjna Sejmu Ustawodawczego po 3 latach pracy przedłożyła Sejmowi do uchwalenia projekt ustawy o gminie wiejskiej wraz z gminną ordynacją wyborczą. Prawdopodobnie projekt ten z drobnemi tylko zmianami stanie się ustawą, tworząc ramy dla działalności najniższej jednostki samorządowej i administracyjnej.

Dotyczasowe gminy: czy zbiorowa Kongresówki, czy jednostkowa Małopolski i Poznańskiego dały rezultaty jednakowe, choć wywołane różnemi przyczynami.

Pod względem samorządowym były to ciała bez inicjatywy, bierne, wykonywały prawie wyłącznie tylko to, co wyraźnie ustawy państwowe im nakazywały, do czego w razie niespełniania władze nadzorcze mogły je przymusić (w Poznańskiem opieka nad ubogimi, straże ogniowe, w Kongresówce — szkolnictwo powszechne, koszta leczenia za ubogich). Jako organ administracyjny były one organem karnym, o ile czuły siłę władzy, ale bezwzględnym w stosunku do słabszych, stąd niesprawiedliwym i nadzwyczaj mało inteligentnym — w Kongresówce przy przewadze pisarza nad wójtem—nieodpowiedzialnym gdyż właściwie odpowiadał wójt za postępki pisarza.

W gminie jednostkowej przyczyną główną złego funkcjonowania była słabość finansowa, w gminie zbiorowej—fakt, że kierownictwo leżało w rękach jednostek mało inteligentnych, prawie niczem nie wybiegających ponad poziom ogółu i nierozumiejących interesu państwowego, który w ich działalności winien się przejawiać.

Gmina zbiorowa Królestwa ze swojem ogólnem zebraniem gminiaków, jako ciałem uchwalającem, była bajecznym pomysłem rosyjskim, na utrapienie władz rosyjskich do ustawy wprowadzonym. Bo czyż można sobie wyobrazić lepszą obronę, jak to masowe, a więc nienarażające jednostki, zebranie, dla stawienia oporu zakusom urzędników zaborczych? Głuche, bez motywów, bez argumentacji: „*nie*“ obalało wszelkie projekty, niedogodne i dla polskości szkodliwe. Wójt historyczny, umiejący się podpisać, z pisarzem poza swemi plecami (w stosunkach zaborczych prawie zupełnie uzależnionym od naczelnika powiatu), był dogodnym wójtem dla władz zaborczych. W ustroju państwowym, gdzie panowało bezprawie, gdzie chodziło tylko o wykonanie „nakazu“ władzy, ograniczony, ale posłuszny wójt był idealnym wykonawcą. Nie rozumował tylko słuchał.

Czy projekt nowej ustawy wprowadza zmiany, któreby usunęły dotychczasowe braki, czy zrobi on z samorządu gminnego czynnik istotnego postępu, wyrwie gminę z zastoju, czy da dzielnym, świadomym jednostkom możność kierowania gminą?

Czy zabezpiecza interes Państwa przez powołanie odpowiednich jednostek na odpowiedzialne stanowisko pierwszego, bezpośrednio z ludnością stykającego się organu administracyjnego, przez który władze centralne zdobywają najistotniejsze wiadomości statystyczne, za pomocą którego ingerują, wyrządzając w swej działalności przymusowej zależnie od inteligencji tego organu minimum niesprawiedliwości, lub maximum pożytku?

Jeżeli chodzi o należyte funkcjonowanie jakiegokolwiek związku samorządowego, zależy ono od:

1) zakresu działania, 2) możności wykonania t. j. finansów, 3) wykonawców.

Zakres działania w tej ustawie jak wogóle w Polsce we wszystkich statutach i ustawach jest dostatecznie szeroki. Gorzej już bywa z finansami—w projekcie omawianym sprawa ta jest pominięta. Finanse gmin ma określić osobna ustawa (art. 121).

Uznajemy, że to nie jest złem wyjściem, wobec tego, że załatwianie spraw, związanych z finansami, najgorzej się udaje Sejmowi Ustawodawczemu.

Odnośnie trzeciego czynnika—wprowadzono jedną zmianę na

lepsze (rady gminne zamiast zebrań gminnych), pozostawiono wójta jak był i pogorszono fatalnie stanowisko pisarza [1]).

Organ uchwalający.

Jak wspomniałem, ogólne zebranie gminne okazało swą wielką wartość, jeżeli chodziło o opór przeciw nowościom. Obecnie, po usunięciu zaborców i okupantów, wykazało ujemną stronę. Jeden krzykacz, jeden malkontent, obalał najczęściej projekty, czy budowy szkół, czy wprowadzenia nowych urządzeń.

Na zebraniu gminnem, rozszerzonem przytem niepomiernie przez udzielenie prawa głosu wszystkim pełnoletnim mieszkańcom gminy, dyskusja i przekonywanie stało się niemożliwem. Zebranie gminne wobec powszechnego głosowania stało się anachronizmem. Słusznie więc Komisja administracyjna kasuje je, wprowadzając na ich miejsce Rady Gminne, jako organ uchwalający i kontrolujący. Będzie to wielkim krokiem naprzód, o ile oczywiście wybrani radni będą ludźmi światlejszymi, nie będą ulegali terrorowi tłumu, którego hasłem jest: „nie tworzyć nic nowego, aby nie podwyższać podatków". Wreszcie, jeżeli będą naprawdę oddani gospodarce gminnej i nie będą wprowadzać na teren Rady walk partyjnych.

Niestety, zaproponowana ordynacja wyborcza pozwala oczekiwać pewnych niedomagań. Komisja Administracyjna proponuje przeprowadzenie wyborów do Rady Gminnej na wzór wyborów sejmowych—systemem proporcjonalnym. W każdej gminie powinna się utworzyć Komisja Główna Wyborcza z 4 osób i kilka Komisji Okręgowych z 5 członków. Urząd gminny musi dla każdego okręgu przygotować w 3 egzemplarzach listy wyborcze i t. d. i t. d. Nie będę wspominał o trudnościach technicznych, o dużych kosztach podobnych wyborów. Omówić chcę tylko zasadniczy moment — skutek wyborów proporcjonalnych, wyboru list, a nie osób.

System proporcjonalny daje przewagę organizacji i to organizacji, do tego stworzonej, t. j. partji politycznej, daje przewagę agitatorowi krytykującemu wszystko nad działaczem społecznym, poświęcającym się pracy w pewnej dziedzinie (szkolnictwo, opieka

[1]) To porównanie przeprowadzam, z natury rzeczy, tylko odnośnie do gminy zbiorowej Kongresówki.

społeczna, Kółka rolnicze). Jeżeli zależałoby nam na wprowadzeniu możliwie najtęższych ludzi ze wsi do Rad, to sądzę, że systemowi proporcjonalnemu trzeba było przeciwstawić system wyborów bezpośrednich w okręgach jednomandatowych, ewentualnie dwumandatowych (w tym celu, by i mniejszość, np. na Kresach, była reprezentowana).

System wyborów w okręgach dwumandatowych zachęcałby ludzi do pracy samorządowej, gdyż dawałby im większą gwarancję należytej oceny ich pracy i zabezpieczał przed walką i ewentualnem usunięciem li tylko z powodów partyjnych.

Rozumie się, że roznamiętnienie partyjne przy każdym systemie wyborczym będzie wywierało pewien wpływ na życie samorządowe — przenikanie bowiem polityki do innych dziedzin życia jest zjawiskiem naturalnem. Ale stąd nie powinien płynąć wniosek, ażebyśmy świadomie torowali polityce drogę tam, gdzie jest czynnikiem ujemnym przeważnie nie zaś dodatnim.

Przytem wogóle system wyborow proporcjonalnych nie jest bez wad. Opieranie więc wyborów tak do Sejmu, jak i do wszystkich związków samorządowych na jednej wszędzie zasadzie jest krokiem ryzykownym. Panowanie jednego systemu nie da nam możności porównania, konstatowania braków tego lub innego systemu.

Proporcjonalność, przyjęta przy wyborach do Sejmu ma może rację, gdyż tam, przy wyborach społeczeństwo decyduje w sprawach zasadniczych. Mniej chodzi o osoby więcej może o kierunek polityki wewnętrznej, czy zagranicznej. W samorządzie zaś jest inaczej — zwłaszcza w samorządzie gminnym. Tu przy gospodarce mieniem gminy i jego dochodami na pierwsze miejsce wybija się człowiek — jego uczciwość, gospodarność, roztropność, zdolność i chęć poświęcenia się pracy bezinteresownej na rzecz najbliższego otoczenia. Na terenie gminy wybory proporcjonalne poza niepotrzebnem wywoływaniem walk partyjnych razić będą swoją nienaturalnością.

Wybory dwumandatowe, przeprowadzone w każdej gromadzie, umożliwiłyby naturalny i bezpośredni przejaw woli ludzi, najlepiej znających siebie z rezultatem, dla poziomu Rad daleko lepszym, niż przy wyborach proporcjonalnych.

Organ wykonawczy

Rozwiązanie tego zagadnienia, tak jak proponuje Komisja Administracyjna jest nieszczęśliwe. Zamiast ulepszeń — cofanie

się wstecz. Jest to wynikiem widocznie braku jakiegoś szerszego ujęcia zagadnienia. A szkoda, bo jeżeli chodzi o rzeczywiste działanie gminy, organ wykonawczy jest czynnikiem decydującym.

W Polsce przy wysokim stopniu analfabetyzmu i przy panowaniu zasad demokratycznych (powszechne głosowanie), których, sądzę, nikt nie ma zamiaru ograniczać, zwrócić *musimy najbaczniejszą uwagę na należyte formowanie organów wykonawczych*,

Jest to konieczność, jeżeli cały nasz aparat ma sprawnie działać. Wybory do ciał uchwalających dają wyraz woli narodu. Jest trudnem wykazywanie potrzeby ograniczania możności wybrania kogokolwiek np. zależnie od wykształcenia. Jeżeli w ciałach reprezentacyjnych zasiadać będzie dużo osób, niezdolnych do aktywnej prawodawczej pracy w komisjach, pogodzić się z tem można, nie przyniesie to bowiem zbyt ujemnych następstw, o ile władza wykonawcza będzie stała na należytej wysokości. Ażeby zaś ciało uchwalające nie dążyło w codziennem życiu, choćby bezwiednie, do sprowadzenia wykonawców do swego poziomu, powinniśmy zawsze wprowadzać potrzebne gwarancje i zastrzeżenia przy uchwalaniu ustaw. Odnośnie wykonawców dogmatem winno być wymaganie, by odpowiadali oni warunkom, jakie stawiają im obowiązki, przez nich wykonywane.

Wójt w projektowanej gminie będzie miał jeszcze większe znaczenie, niż przy zgromadzeniach gminnych. Jego rolę w samorządzie gminnym należy porównać do roli starosty w Sejmiku powiatowym. Od jego inteligencji i uczciwości zależeć będzie, co Rada gminna będzie uchwalać i czy to, co uchwalono, będzie należycie wykonane. Od jego wyrobienia i rzetelności — zależeć będzie czy liczne ustawy, uchwalane przez Sejm i zarządzenia, wydawane przez władze centralne, będą wykonane ku pożytkowi ludności, jak są zamierzone, czy też nie. Nieudolność i obojętność wójta spaczą wszelkie dobre poczynania Sejmu i rządu. Bo należy tutaj z największym naciskiem zaznaczyć, że wykonanie należyte wszelkich ustaw czy to podatkowych, wojenno-rekwizycyjnych, o służbie wojskowej, o zapomogach różnego rodzaju wymagają dużej precyzyjności. Jeżeli ostatni organ administracyjny, jakim jest wójt, nie zechce się zainteresować — władze nie są w możności pomóc temu, komu ustawy nakazują pomóc i wymagać od każdej jednostki świadczeń na rzecz Państwa czy samorządu — w miarę jej możności.

A jak może spełnić to wójt — analfabeta, który nawet nie rozumie wagi spełnianego polecenia, który krótki okres swego urzędowania traktuje jako karę lub jako okazję do załatwiania różnych porachunków, a czasami wzbogacenia się, który przeważnie w swoich aspiracjach niczem nie jest związany z wójtowstwem?

Dlatego życie zmusiło do postawienia obok wójta pisarza gminnego, który jest istotnym kierownikiem Urzędu gminnego, przerasta bowiem doświadczeniem i wykształceniem wójta. I ten ostatni musi podpisywać, co mu pisarz przedłoży, ponosząc odpowiedzialność za rzeczy, dla siebie niezrozumiałe.

Bezwarunkowo — stosunek obecny wójta do pisarza jest fałszywy. Naturalnem wyjściem z fałszywej, a więc niemoralnej sytuacji byłoby pójście w kierunku fachowych wójtów. Jest to jedyne logiczne, racjonalne i naturalne wyjście. Administratorem gminy, którego władzy powierza się od 3 — 10 tysięcy osób, nie powinien być pierwszy lepszy, kto będzie miał ochotę, ale człowiek, *do tego przygotowany przez naukę i praktykę.*

Zastrzegam się, że nie propaguję żadnych mianowań wójtów. Wójt z ławnikami reprezentuje gminę — winien więc mieć zaufanie gminy, to jest winien być przez nią wybierany. Można te dwa warunki (odpowiednie przygotowanie i zaufanie gminy) połączyć przez postawienie zasady: „wójta wybiera rada gminna z pośród osób, odpowiadających warunkom, określonym przez statut wojewódzki“. Warunki te, w miarę wzrostu oświaty, byłyby zaostrzane — w ten *sposób ustawa pomagałaby nam iść po drodze postępu.* W obecnych warunkach kandydatami na wójta w wielu gminach byliby pisarze. Uważam to za zupełnie naturalne. Sądzę, że tylko idąc po tej drodze, usuniemy poważne niedomagania naszego urzędu gminnego — stronność, łatwe mijanie sie z prawdą i czynienie „wygody“. Pisarz dotychczasowy, (pamiętajmy ciągle — nieodpowiedzialny) wybrany na wójta będzie się liczył daleko więcej: 1) z mieszkańcami gminy, którzy go będą wybierali na kilka lat, 2) z władzą nadzorczą, przed którą za sprawne działanie jest bezpośrednio odpowiedzialny. Wójt fachowy całą swoją przyszłość naraża, jeżeli jest nieuczciwy czy niedbały. Niewybrany ponownie na wójta w danej gminie z powodu konkretnych zarzutów lub niezatwierdzony przez władzę nadzorczą — nie ma prawie widoków, aby był wybranym gdzieindziej. Zresztą, w wielu gminach będą kandydaci z pośród włościan, którzy ukończyli kilka

klas gimnazjalnych czy szkołę w Pszczelinie i t. p. A w krótkim czasie, w przeciągu 3 — 4 lat dobrze sytuowane (pod względem znaczenia i materjalnym) wójtostwo przyciągnie na wieś inteligencję, powstającą z kształcących się w szkołach synów chłopskich, którzy dotychczas są prawie zawsze straceni dla wsi. Dopomagać to będzie podnoszeniu się poziomu kulturalnego wsi polskiej. Tak, jak w Niemczech fachowi burmistrze-urzędnicy, wybierani przez rady miejskie, stali się jednym z poważniejszych czynników rozkwitu samorządu miejskiego, tak samo u nas przeprowadzenie podobnej zasady, tak w miastach jak i w gminach, dałoby rezultaty dodatnie.

Projekt Komisji Administracyjnej nie przewiduje dla wójta żadnego przygotowania umysłowego i fachowego. Godzi się więc z tem, co jest. Akceptuje fikcję kierownika gminy.

W życiu zdarza się niekiedy, że pomocnik jest zdolniejszy i bardziej wykształcony od szefa. Ale to jest zjawisko przemijające. *Tutaj ustawa*, biorąc pod uwagę tę sytuację, w której nasza wieś się znajduje, *stosunek podobny sankcjonuje i utrwala.* To jest niesłychane. Opinja publiczna powinna zażądać jasnego postawienia sprawy i dowiedzieć się, jakie to siły nie chcą dopomóc wsi w jej dążeniu ku postępowi.

Sprawę pisarzy gminnych projekt ustawy właściwie pomija czy lekceważy. Art. 52 p. 12 mówi, że do kompetencji zarządu gminnego należy mianowanie i zwalnianie funkcjonarjuszów gminnych. Tyle uwagi ustawa poświęca sprawie urzędnika samorządowego i administracyjnego, który pracuje za wójta. Nie nadaje pisarzom gminnym żadnych praw, nie nakłada żadnych obowiązków. Nie zastrzega nawet władzy nadzorczej prawa zatwierdzania pisarza, angażowanego przez gminę. Może więc zarząd gminy, nie liczący się z funkcjami, jakie pisarz ma wykonywać, na pisarza przyjmować ludzi bez doświadczenia, bez wykształcenia — ot bo się znalazł pod ręką kandydat, albo dla tego, że był „tańszy". I władza nadzorcza, choć będzie widziała nieudolnie załatwiane sprawy, nie będzie mogła reagować—poza wytaczaniem dyscyplinarek wójtowi. Przy takiem postawieniu sprawy władze administracyjne pierwszej instancji nie będą mogły ponosić odpowiedzialności za sposób załatwiania spraw w Urzędach gminnych, czyli będą podkopane same fundamenta administracji państwowej.

Dla czego Komisja Administracyjna, utrzymując wymagania,

stawiane dotychczas wójtowi, nie utrzymała słusznego przepisu, nadającego władzy nadzorczej prawa zatwierdzenia, a nawet zwalniania pisarzy gminnych, których poza ich rolą w samorządzie musimy traktować *jako pierwszych urzędników administracyjnych?*

Czyżby to było przeoczenie, nieusprawieliwione wobec 3 letniej pracy nad ustawą? Czyżby to było nieliczenie się z interesem administracji i z interesem państwa. Nie można tego o Komisji Sejmowej przypuszczać.

A więc co? Jakaś błędna teorja o swobodnym rozwoju i stopniowem dojrzewaniu ludu i jego urządzeń?

Można i tak. Można stanąć na stanowisku, zbliżonem do anarchistycznego, że poziom urzędów gminnych będzie takim, jakim jest poziom gminiaków. W miarę rozwoju szkolnictwa, wzrostu oświaty będzie się podnosił poziom kultury wsi, lepsze rozumienie potrzeb państwowych — wtedy będą się doskonaliły i urzędy gminne. Możemy bawić się w ten powolny naturalny rozwój długie lata. Tylko czy otoczenie państwa polskiego, rywalizacja z sąsiadami i nasze prawie wiekowe zacofanie pozwalają na tak powolny rozwój?

I dlaczego zresztą, przez postawienie większych wymagań zarządowi gminnemu, jego głównym siłom wykonawczym, wójtowi czy pisarzowi, nie zrobić z samego urzędu czynnika, który również w „naturalny" sposób będzie dopomagał do szybszego rozwoju wsi? Dla czego mamy przez opuszczenie drobnego przepisu odnośnie pisarza skazywać administrację państwową na niedomagania w samym początku? Suchy projekt i krótkie sprawozdanie Komisji Administracyjnej nie dają na te pytania odpowiedzi. Może usłyszymy je podczas dyskusji na plenum Sejmu. Może zgłoszone poprawki poprawią istotne braki. W tej bowiem formie ustawa nie usunęłaby *nieładu* i *bezwładu* w samorządzie gminnym, jak to sądzi Komisja Administracyjna, ale co gorsza, ustawa o samorządzie gminnym, która w życiu codziennem odgrywać będzie pierwszorzędną rolę i mogłaby urabiać życie wsi polskiej na wyższy społecznie typ, utrzyma zastój i ten niski poziom wymagań, którego niezwalczenie nie pozwoli rozwinąć się Państwu.

W. Gajewski.

Skierniewice, 24.IV.22 r.

OCENY I SPRAWOZDANIA

Książka R. Rybarskiego

Nareszcie społeczeństwo polskie dostało pierwszą książkę, pisaną o walucie ze znajomością przedmiotu.[1])

Kiedy w jesieni roku ubiegłego, podczas kryzysu długotrwałego, Polska była zalewaną co dnia powodzią broszur, artykułów i pomysłów reformatorskich, na porządek dnia wysunął się projekt prof. St. Głąbińskiego. Było to 12 września 1921 r.

Udział prof. St. Głąbińskiego w tworzeniu gabinetu był uwarunkowany od następujących punktów:

1) Stanowczem dążeniem rządu być powinno, aby *wybory do Sejmu i Senatu* były przeprowadzone w jak najkrótszym czasie, najdalej *do 4 miesięcy.*

2) Naprawa stosunków walutowych przez uchwalenie ustawy monetowej o złotym polskim i powołanie do życia akcyjnego banku emisyjnego.

3) Doprowadzenie budżetu do równowagi, przez:

a) stanowcze *zmniejszenie* liczby urzędów i urzędników zarówno na niższych stopniach, jak na stanowiskach kierujących; ograniczenie *dotacji urzędów* (samochodów, koni i innych wydatków rzeczowych) do koniecznych granic; zniesienie *zbędnych placówek* zagranicznych, *ograniczenie* ich personelu do koniecznej liczby kwalifikowanych pracowników i *uchylenie dotychczasowej rozrzutności*;

b) natychmiastowe podwyższenie *dochodów z przedsiębiorstw państwowych* (kolei żelaznych, poczt i telegrafów), usuwając ich niedobory;

c) reforma dotychczasowego systemu podatków *konsumcyjnych* od tytoniu, cukru, spirytusu, nafty i t. d., celem *kilkakrotnego podwyższenia dochodów z tych źródeł*;

d) *energiczne ściągnięcie* uchwalonych podatków bezpośrednich i *podwyższenie ich oraz opłat skarbowych i cen* w stosunku do spadku siły nabywczej marki polskiej na rynku krajowym; natychmiastowe *pobranie zaliczki na poczet podatku dochodowego*

[1]) R. Rybarski. „Marka polska i złoty polski." Warszawa, 1922. Perzyński, Niklewicz i S-ka.

i majątkowego w parokrotnej wysokości dotychczasowych podatków bezpośrednich;

e) ulżenie skarbowi państwowemu przez przyznanie *ciałom samorządowym własnych źródeł dochodów*.

4) Ściągnięcie *pożyczki przymusowej* zgodnie z ustawą sejmową i ogłoszonemi przepisami wykonawczemi.

5) Nałożenie *jednorazowej nadzwyczajnej daniny* łącznie z wykonaniem reformy walutowej.

6) Uznając, że wzmożenie skarbu publicznego jest możliwe tylko przez ożywienie życia gospodarczego, wzmożenie sił wytwórczych w kraju i poprawienie bilansu handlowego, rząd musi troskę o podniesienie produkcji krajowej postawić w pierwszym rzędzie jako wytyczną swoich poczynań. Wymagać to będzie *zmiany ustaw i rozporządzeń, krępujących życie gospodarcze*: *zaniechanie systemu rekwizycji i sekwestrów* oraz krępującej rozwój gospodarczy *ingerencji państwa w stosunki ekonomiczne i finansowe*.

Niestety, cokolwiek można powiedzieć o tym projekcie, stwierdzić trzeba, że przyszedł on nieprzygotowany na forum i zeszedł bezpotomnie, o ile nie brać pod rozpatrywanie punktu 3, litera a, który w dużej mierze został zapoczątkowany jeszcze rok przedtem i jest stale i stopniowo realizowany. Można powiedzieć i należy to raz podkreślić, że zmniejszenie urzędów i placówek, oraz zniesienie dotacji stało się synonimem wszelkiej reformy walutowej, które jak fatum zawsze staje pomiędzy rozognioną opinją a reformą walutową. Ponieważ każda reforma walutowa będzie dotykać tych albo innych interesów, fatum budżetowe mechanicznie wysuwa się na scenę i zasłania sobą reformę walutową.

Jest jeszcze inny przesąd równie podtrzymywany przez koła rządowe, jak szerokie sfery opinji naszej. Mowa tu jest o robieniu taniości z góry, przez świadczenia państwa lub komunalne. Opinja żądała utrzymania nizkich cen węgla dla ludności, nie dla przemysłu. Opinja długo nie mogła zdecydować się na podniesienie taryf kolejowych. Nie zrozumiały jest przesąd w ministerjum poczt, które utrzymuje śmiesznie niskie stemple pocztowe. Takiemu samemu przesądowi należy przypisać sztywność ustawy o najmie mieszkań i t. d. Jest to przesąd wiosny 1919 roku, kiedy pod wpływem dyskusji na konferencji pokojowej w Paryżu wydawało się naszym sferom przemysłowym i rządowym, że Niemcy

wszystkie straty zapłacą i wszystko zwrócą, co zabrały, wobec czego nie grozi nam inflacja papierowa i tylko czekać, kiedy w Polsce wrócą stosunki przedwojenne. Należało więc wyjść na spotkanie tej ewolucji oczekiwanej i „samemu“ nie robić drożyzny. Uderzmy się w piersi i przypomnijmy sobie ile to razy czytaliśmy i powtarzaliśmy gniewliwe sarkania przy odpowiednich okazjach: „rząd sam robi drożyznę!“. Przypomnijmy sobie, kiedy dyrekcja tramwajowa wyznaczyła cenę 10 marek za bilet w Warszawie, jedno z pism codziennych w Warszawie sarkało, że to jest robienie drożyzny w mieście, wymierzone przedewszystkiem przeciwko inteligencji, której nie stać na 10 marek.

Stosunki już całkowicie skomplikowały się, kiedy bez zbadania istoty i zakresu zjawiska drożyzny w Polsce, rzucono hasło, skądinąd zupełnie słuszne, likwidacji reglamentacji rządowej w dziedzinie cen i wolności handlowania.

Przedstawiciele stronnictw robotniczych i ludowych nie miały nic przeciwko robieniu taniości od góry przez deficytowe świadczenia rządu lub komunalne. Przedstawiciele stronnictw chłopskich podjęły hasło zniesienia reglamentacji cen i obrotu towarowego na wsi, ponieważ był to zrozumiały postulat producenta. Nakoniec, reprezentanci warstw posiadających, łącząc się w sprawie tanich świadczeń i wolnego obrotu z warstwami ludowemi i robotniczemi i zaniepokojone przedłużającym się stanem dezorganizacji budżetu, podjęły hasło oszczędności budżetowych. Oto są trzy zasadnicze elementy, które wchodzą w większej lub mniejszej sile do programu ekonomicznego, nie stronnictw lub klubów, lecz opinji.

Opinja nie umiała pogodzić się z faktem, że Polska ma chory organizm gospodarczy. Wmawiano w nią, że ma chory budżet. Z tych względów, zamiast zwracać uwagę na ministerjum przemysłu i rolnictwa, Polska dręczyła siebie i swoich ministrów, jedynie tem, co się dzieje w skarbie, w ministerjum pracy i w urzędzie ziemskim.

Skarb miał myśleć o taniości i oszczędności. Ministerstwa pracy i Urząd Ziemski miały zapewnić maksimum dobrobytu na koszt skarbu.

W tej atmosferze trudno było o zrozumienie potrzeby wzmocnienia sił produkcyjnych w kraju i dopływu dochodów w skarbie. Stanęły temu na przeszkodzie wyżej wspomniane przesądy i uprzedzenia, oraz obawa, że wyborcy nie będą wybierać tych posłów

którzy referują ustawy podatkowe. Obawa przed zbliżającemi się wyborami stała się hamulcem dla wszelkiej samodzielności ministrów i posłów. Posłowie i ministrowie zapomnieli, że są posłami całego narodu i ministrami Rzeczypospolitej, wobec perspektywy licytacji partyjnych na wiecach relacyjnych.

W tych stosunkach najłatwiej było sprowadzać sprawę walutową do zagadnień nieumiejętnego budżetowania i do emisji, które uczyniono synonimem rozrzutności.

Niestety myśl o dochodach państwowych zawsze odsuwana jest na plan drugi bądź to z obawy przed wzmożeniem drożyzny, bądź to z powodu innych aktualności. Najchętniej i najczęściej zastanawiamy się nad cudownymi sposobami wstrzymania emisji.

Inflacji papierowej ze stanowiska gospodarczego nie rozpatrujemy. Pomimo rzekomej zdolności polskiej do syntezy, obracamy się ciągle w kółku uprzedzeń, do których przywykliśmy od trzech lat. Inflacja ze stanowiska gospodarczego w programie nawet profesora Głąbińskiego jest rozpatrywana w punkcie 6. Inflacja ze stanowiska podatków bezpośrednich, zastosowanych do spadku waluty, jest poruszoną w punkcie 3 litera d. Na pierwszym planie bank emisyjny, potem oszczędności, potem podniesienie taryf, następnie podatki pośrednie i konsumcyjne. To wszystko przed podatkami bezpośrednimi.

Dlatego jest to wielką zasługą profesora R. Rybarskiego, że dał nam sprawę walutową polską w świetle ogólnego kryzysu walutowego, jako zagadnienie gospodarcze, a nie jako sprawę umiejętności ministra skarbu.

Kryzys walutowy nie jest przyczyną kryzysu gospodarczego, ale jest jego skutkiem i objawem. Uważna obserwacja wskazuje, że kryzys walutowy, to jest ów przerażający spadek wartości pieniądza, pozostaje jako skutek zjawiska nierównowagi w budżecie państwa, po drugie w bilansie handlowym i nakoniec, w bilansie płatniczym państwa. Jeżeli państwo bierze do wykonania zadania, których nie chce, lub nie może pokryć w ramach normalnego budżetu albo, o ile względy społeczne nie dają czasu na wydobycie środków normalnych, wówczas następuje moment, kiedy minister skarbu, chcąc wykonać polecenie komisji sejmowej, rządu lub opinji, puszcza maszyny drukarskie w ruch. Odbywa się ten proces pod hasłem znanem: „środki muszą się znaleźć!“ Budżet w tym wypadku jest robiony po stronie dochodowej przez posłów lub polityków,

którzy boją się swoich wyborców oraz po stronie rozchodowej przez posłów lub polityków, którzy chcą się zasłużyć swoim wyborcom. Jest rzeczą zrozumiałą, że w tym porządku rzeczy, minister emisjami musi gonić wydatki państwa. Jeżeli państwo jest zmuszone do wydobycia z narodu welkiej sumy energji, np. na obronę granic swoich, lub na poparcie polityczne zagranicą swojej polityki, jest rzeczą oczywistą, że nawet normalne źródła przedwojenne nie dadzą zasobów odpowiednich. Wszystkie państwa europejskie zaciągnęły pożyczki bądź wewnętrzne, bądź zewnętrzne. Polski minister skarbu nie mógł w dostatecznym stopniu korzystać z żadnego z tych źródeł, musiał więc doganiać wydatki nadzwyczajne, zamiast ze źródeł nadzwyczajnych, przy pomocy prasy drukarskiej.

Zniszczenia wojenne, polityka społeczna, obawa przed podatkami i wojna oto są budżetowe źródła niepokrytych emisji. Lecz to niestety nie wszystko. Państwa nie są zamkniętemi basenami· Zaczyna się powojenna wymiana. Polska potrzebuje towarów, surowców, metali, wagonów, środków żywności, maszyn, nawozów sztucznych, wszystkiego, od czego była odciętą przez wiele lat okupacji. Lecz Polska jest strasznie, bezprzykładnie pozbawiona wszystkiego, co służy do życia gospodarczego państwa nowoczesnego. Pozbawiona jest surowców do przeróbki, maszyn do produkowania, środków płatniczych, towarów na wymianę. I oto, od pierwszego momentu powstania państwa polskiego zaczyna się ten olbrzymi, niesłychany proces ekonomiczny, który dawniej w ciągu dziesiątków lat odbywał się. Za polską walutę, za przypadkowe środki, za gwarancję rządu, jadą do kraju całkowite urządzenia fabryczne, komplety urządzeń fabrycznych z wyprzedającej się Austrji.

Obok tych towarów, jadą wagony rzeczy niepotrzebnych, które energja spekulacyjna pędzi z zachodu na wschód. Świat handlowy ulega, korzystnemu, zresztą, dla Polski, złudzeniu, że proces deprecjacji niedługo zakończy się wobec reparacji niemieckich. Świat przemysłowy i handlowy przy pomocy wysiłków i pomocy gwarancyjnej rządowej sprowadza szereg towarów i surowców, potrzebnych do odbudowania podstaw życia gospodarczego. Lecz wysiłek ten odbywa się kosztem manca środków płatniczych. Skutkiem podaży waluty polskiej zagranicą, podaży wzmocnionej brakiem węgla i aprowizacji, waluty zagraniczne stale są notowane zwyżkowo.

Zjawisko to powoduje następujący proces: podaż marki polskiej podnosi kursa obce, wysokie koszta zakupu obcych walut podnoszą ceny towarów sprowadzanych. Koszta towarów importowanych, nieregulowane odpowiednio eksportem własnym, podbijają ceny towarów wewnętrznych. Powstaje drożyzna, która wciska się do budżetu państwa i nakręca zegar nowych emisji. Następuje spadek waluty, jako zjawisko wtórne. Opozycja sejmowa zamiast myśleć o środkach zaradczych atakuje ministra skarbu: oczywisty dowód nieudolności — marka spada. Nowy minister przysięga się, że przeprowadzi reformę i zaczyna od samochodów i oszczędności budżetowych, ponieważ regulowanie środkami płatniczemi na zagranicę jest niedostatecznie dostępne dla niego, z powodu niezrozumienia wartości tego oręża, oraz z powodu niecierpliwości ludzi, którzy chcą zaraz i jednym, byle tanim lekarstwem uleczyć bilans handlowy, budżet, walutę i stan gospodarczy w kraju.

Niepoprawnym polemistom i niecierpliwcom książka profesora R. Rybarskiego nie da satysfakcji dostatecznej. Autor nie obiecuje złotych gór i nie prorokuje natychmiastowej zmiany. Jest to jej największa zasługa moralna.

Dzieli się na trzy części: I. Fakty; II. Obce doświadczenia i analogje i III. Projekty i wnioski. Na „fakty“ składają się następujące rozdziały: Marka polska i jej kurs, Inflancja a drożyzna, Bilans handlowy i płatniczy Polski, Kurs marki polskiej a spekulacja, Inflancja a życie gospodarcze i społeczne. Część druga obejmuje w sześciu rozdziałach, nieznane ogromnej większości inteligencji naszej przykłady kryzysów walutowych w innych państwach. Część trzecia w sześciu rozdziałach obejmuje stronę pozytywną książki i kończy się słusznemi poglądami na organizację Banku polskiego.

W części pierwszej, autor, korzysta z materjału dotyczącego deprecjacji do końca października 1921 r. Jest to niestety wielka szkoda, ponieważ okres względnej stabilizacji kursów marki polskiej, oraz okres zmniejszania emisji i zadłużenia, nie mógł być rozpatrywanym. Stało się to oczywiście z tego powodu, że autor musiał obserwacje swoje zamknąć pewnym okresem, inaczejby książka nie powstała i nie mogła być czytaną w kwietniu 1922 r.

Autor słusznie zwraca uwagę, że zwrost kursów zagranicznych walut nie wzrasta proporcjonalnie do wzrostu emisji. Podjęliśmy tę sprawę jeszcze w roku ubiegłym, lecz bez rezultatu. („Uwagi o Polsce współcz.“). Autor oblicza okresy od końca kwietnia

1919 r. do końca października 1921 roku. Dochodzi do takich rezultatów: od dnia 30.IV.1919 r. do 30.IX.1921 r. emisja wzrosła 113 razy, zaś marka polska w stosunku do dolara spadła 301 razy; od 30.IV.1920 r. do 30.IX.1921 r. obieg marek wzrósł z górą 9 razy, marka zaś spadła 27 razy; wreszcie od 30.IV.1921 roku do 30.IX.1921 r. emisja wzrosła 1,7 razy, a marka spadła 5 razy.

Trudno jest nierozpatrywać tych zjawisk łącznie. „Polska sprowadzała w r. 1919/1920 mąkę, tłuszcze i inne produkty żywnościowe głównie na kredyt; w r. 1920/21 głównie za gotówkę. W roku 1919/1920 przeżywiliśmy się dzięki pomocy Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, podobnie jak na przednówku 1919 roku; w ostatnim zaś roku uchroniliśmy się od głodu kosztem zniszczenia marki polskiej. Poprzednio dostarczał zboża głównie rząd, pieniądze nie niewychodziły z kraju. W r. 1920/21 kupowali za gotówkę w Gdańsku, w Nowym Jorku i w Rumunji tak rząd, jak i miasta, kooperatywy i prywatni pośrednicy. Jak wielki był deficyt żywnościowy na wiosnę 1921 roku, najlepszym przykładem jest fakt, że mąka amerykańska w Gdańsku, mimo niskiego kursu marki polskiej, była w pewnych okresach regulatorem cen na rynku warszawskim w kierunku zniżkowym". (Str. 32 i 33).

Interesujące są próby autora przedstawienia deficytu w bilansie płatniczym, zakończone uwagą: „polityka ekonomiczna i finansowa nie oparta na wszechstronnym materjale liczbowym, musi wyglądać tak, jak ruchy człowieka, zamkniętego w ciemnym pokoju" (str. 60).

Bardzo zajmujące są uwagi o roli spekulacji prywatnej w procesie inflacji, przyczem autor niesłusznie naszem zdaniem twierdzi, jeżeli wziąć pod uwagę materjał, który przedstawił w związku z bilansem handlowym, „że utrwalenie się polepszonego kursu marki polskiej zależy od zaprzestania emisji. Wszelkie inne przyczyny mają charakter przejściowy i kryją w sobie poważne niebezpieczeństwa" (Str. 63) Oczywiście, jeżeli wstrzymanie emisji ma zmusić społeczeństwo do płacenia podatków, a rząd do wymyślenia innych, nadzwyczajnych źródeł dochodu, to zamknięcie drukarni państwowej będzie błogosławieństwem dla ludności.

Nie wolno jednak zapominać, o czem zresztą sam autor na następnej stronie wspomina: „W dodatku Niemcy uruchomili cały swój potężny aparat finansowy, by wydobyć dolary, potrzebne na pierwszą ratę odszkodowań. Rzucili na rynek inne dewizy, zwłasz-

cza markę polską, która ze znanych przyczyn znajduje się w Niemczech w wielkich ilościach". Czy to nie jest jasne, że minister skarbu, któremu kraj i przemysł oraz handel nie dają dostatecznej broni do ręki w postaci dewiz zagranicznych nie jest w stanie bronić kursu marki polskiej przed takimi, jak ta, niespodziankami? Dodajmy do tego alarmy w prasie naszej, której każdy głos nieostrożny powiększa tylko panikę wśród publiczności. „Polskie przesilenie walutowe jest tylko jednym fragmentem jednego wielkiego przesilenia, które przeżywa cały świat".

Niesposób jest streścić całej książki, podnosić wartości, lub próbować analizować te twierdzenia, które wydają się nam nieuzasadnionemi. Brak miejsca nie pozwala nam na to, z drugiej strony książka zasługuje w wysokim stopniu na to, by ją przeczytać i mieć pod ręką.

Syntetyzując doświadczenia innych państw, autor konkluduje: „pieniądz musi stać się z powrotem tylko pieniądzem, a nie źródłem kredytu dla państwa". Reforma ta wymaga dalej spokoju politycznego, zewnętrznego i wewnętrznego". (Jak to brzmi w epoce, poprzedzającej manewry przedwyborcze).

W części trzeciej autor staje przed zagadnieniem deflacji i stabilizacji. Zanadto, naszem zdaniem, objektywnie przedstawia skutki polityki deflacyjnej w państwach chorujących na inflacje złota. Wydaje się nam, że ani w Polsce, ani w Europie, ani w Ameryce nie zrozumieją kryzysu walut, o spadającej wartości, jeżeli ten kryzys nie będzie się rozpatrywać bez związku z kryzysem walut wysokowartościowych. Jeżeli słuszne jest twierdzenie, że każdy organizm może wytrzymać istnienie pewnej ilości środków obiegowych, to równie słuszne i musi być pokrewne nadrzędne twierdzenie, że międzynarodowa wymiana towarowa nie znosi skupienia się złota w jednych centrach, kosztem skupienia znaków papierowych w drugich centrach. Nie może tu być mowy o jakimś rodzaju rozdziału złota, lecz idzie o oparcie wymiany towarowej na zasadzie, którąby umożliwiła wymianę z pominięciem złota do czasu uleczenia obu biegunów tego samego kryzysu. Jeżeli ludzie zachodu pouczają nas, jak mamy gospodarować, to nie wolno nam przejść w milczeniu do porządku nad zdaniem kontrolera obrotu pieniężnego w Stanach Zjednoczonych, cytowanem przez autora książki (str. 176) że „deflacja wyrządziła narodowi Stanów Zjednoczonych większe straty, niż wszystkie wydatki w czasie wojny". Dodajmy,

że ta deflacja, te uparte wysiłki utrzymania kursu parytetowego i nieliczenie się z tem, co się dzieje w Europie kosztuje Stany kilka miljonów bezrobotnych.

Autor zupełnie słusznie przeciwny jest deflacji, a zwłaszcza zaciąganiu w tym celu pożyczki zagranicznej. „Długotrwały proces zwyżkowy wywołuje tak samo przewlekłe przesilenie gospodarcze, jak proces zniżkowy". Obawiamy się, że proces ten byłby bardziej ujemnym dla gospodarki krajowej.

Ustalenie stosunku do złota przez Sejm, zupełnie słusznie podnosi autor, nic nie przyspieszy reformy. Nie o magiczne formuły idzie, lecz o to, by podatki zrównoważyły przynajmniej zwyczajne wydatki państwowe.

Chodzi więc o uchwycenie momentu równowagi, o zabezpieczenie tego momentu przez odpowiedni stosunek podatkowy do wydatków państwa. Nie można robić reformy walutowej bez równowagi budżetowej i bilansu handlu zagranicznego.

Podstawą reformy jest budżet i bilans. Zasadniczo autor wypowiada się za podstawą dla pieniądza w złocie. Przeciwnym jest nierealnym pomysłom wprowadzenia fikcyjnego podkładu hipotecznego.

W odpowiednim momencie, wskazanym wyżej, należy marki zastąpić złotemi, stosownie do siły nabywczej marki. Należy dążyć do wydobycia nowych złotych z rąk obcych w celu opanowania polityki dewizowej. Następnie ustawa monetowa określi ilość złota, której równy jest złoty polski, termin wymiany banknotów na złoto określi osobna ustawa. Osobna ustawa gwarantuje uregulowania emisji złotych na pokrycie wymiany marek i na potrzeby obrotu gospodarczego. Wbrew ucierającym się w niektórych kołach niebezpiecznym dla kraju poglądom na banki emisyjne, autor wypowiada się przeciw uprawnieniu banków prywatnych do działalności emisyjnej. „Bank emisyjny prowadzi politykę dyskontową, przez co może zapobiegać inflacji kredytowej, co nie zawsze jest zgodne z interesami bankówprywatnych" (str. 239). Zupełnie słusznie pyta się „czy jesteśmy pewni, że wszyscy akcjonarjusze banku będą reprezentowali nasz narodowy interes?" (str. 240).

Należy życzyć, aby ta cenna książka została przeczytaną przez tych, którym zależy na sanacji stosunków w kraju.

B. Jawnut.

MÓWIĄ... PISZĄ...

Prof. B. Wasiutyński, jeden z najbardziej kulturalnych i najmniej zapalnych polemistów w publicystyce polskiej w ostatnim zeszycie „Przeglądu Wszechpolskiego“ (№ 4) w artykule, którego sam tytuł ostry, jak ość po wielkopostnym śledziu, przeprowadza porównanie pomiędzy odbudową Królestwa Kongresowego po 1815 roku, a „rozbudową“ współczesną.

W sprawie tej pozwolimy sobie na kilka bardzo tylko drobnych uwag, które należą się niewątpliwie tej pracy. Czynimy to tem niechętniej, że właśnie od prof. B. Wasiutyńskiego przedewszystkiem oczekujemy pogłębienia publicystycznych wystąpień naszego świata piszącego.

1. Autor zaczyna od cytaty z listu St. Grabowskiego do Rady Administracyjnej. List ten używany jest przez publicystykę naszą dla charakterystyki upadku gospodarczego Królestwa w epoce przejęcia teki skarbu przez Lubeckiego. Prof. W. jednak list ten zaopatruje własną uwagą: „Tak groźną była sytuacja w pierwszych latach istnienia Królestwa Kongresowego“. Następnie „mutatis mutandis“, jak twierdzi, położenie „pospodarcze państwa nie było lepsze, niż położenie obecne Rzeczypospolitej“. Wszystko to wypowiada się poto, żeby udowodnić swoim i obcym, że jakkolwiek sto lat temu było tak samo (mutatis mutandis, niestety jak bardzo mutandis), to przecież w krótkim bo pietnastoletnim okresie osiągnięto równowagę budżetową, zasobny skarb, Tow. Kred. Ziemskie, Tow. Ogniowe, Bank Polski i t. d. Nawet baron Stein entuzjazmował się tem, czego jego następcy nie mogą robić, ponieważ teraz „nie spotykamy u steru państwa ludzi typu Lubeckiego lub Staszica“, ponieważ nie było dotychczas ludzi, którzyby posiadali „wolę istotnego rządzenia“. Jednem słowem lepiej było za czasów Lubeckiego. Szkoda, że pomija się okres przed Lubeckim. A przecież nie można pouczać współczesnych symbolami, jak piramidami napoleońskiemi.

Jeszcze przed Lubeckim był Matuszewicz, który ustąpił 15.IV 1817 r. Zastępowali go Dyrektorowie Wichliński, potem Plater. W maju 1817 r. objął stanowisko ministra skarbu, jako zastępca, Badeni. Od stycznia 1818 r. sprawował stanowisko ministra skarbu Węgleński aż do października 1821 r. Można powiedzieć, że

zmiany te i ruina budżetu była spowodowana przez Nowosilcowa — prawda, ale czy wolno cały ten okres zamykać jednym wzorem dzisiejszej aktualności i jednem nazwiskiem?

2. Co do okresu porównywanego, to należy przedewszystkiem stwierdzić, że organizacja administracji i biurokracji polskiej zaczęła się znacznie wcześniej, niż od roku powstania Królestwa Kongresowego, a tembardziej od przyjścia do rządów Lubeckiego. Pozwolimy sobie również na przypomnienie, że Lubecki zastał oprócz administracji i sądownictwa od czasów Księstwa Warszawskiego funkcjonujące monopole soli i tytoniu, oraz loterję. Administracja dawna Księstwa Warszawskiego funkcjonowała mniej więcej od 1806/7 roku i z kolei była organizowana na gruncie pruskim a więc od dziewięciu lat przed zorganizowaniem Król. Kongresowego a na piętnaście lat przed objęciem teki przez Lubeckiego. Nie jest to wiele lecz w każdym razie więcej, niż doświadczenia od końca 1918 roku.

Co się zaś tyczy Staszica, to zdaje się nam, że prof. W. nazwisko to podał tylko gwoli liczby mnogiej onych czasów tak przepełnionych od mężów na miarę Fidjasza, ponieważ Staszic już w tym czasie był dostojnym starcem, który nie nadążał za rozwojem własnego zresztą dzieła górnictwa. W tym względzie zwracamy uwagę na „kompetencyjne“ spory pomiędzy Lubeckim a Staszicem.

Tak samo wtedy, jak i dzisiaj było wielu ludzi rozumnych i dobrej woli, obok ludzi złych i głupich. Nie widzimy potrzeby zamykać oczy na dobre wysiłki czasów naszych i otwierać tylko dla przeszłości. Tak samo teraz, jak i wtedy potrzebni byli energiczni ludzie, którzyby robili porządek. Wystarczy przypomnieć oddanie pod sąd wszystkich urzędników cłowych na nieszawskiej komorze przez Lubeckiego. I on również musiał walczyć z protekcją możnych tych czasów.

3. Pomijając już inne twierdzenia, dziwi nas twierdzenie p. W. już jako ekonomisty o analogji zniszczeń stanu ekonomicznego w tamtych czasach Królestwa Kongresowego ze stanem Rzeczypospolitej.

Po sześcioletnim okresie gospodarczego rozwoju, który na krótko był przerwany kampanją 1809 r. następuje udział Ks. War. w wyprawie 1812 r., zakończonej powrotnym przemarszem 1813 r. wojsk na zachód. Poza zlokalizowanem zdobywaniem twierdz nie było żadnych większych kampanji.

To znaczy; nie było spalenia 11% budynków, jak to miało miejsce w 1914—1918 r. nie było ewakuacji 10% ludności z kraju, nie było zniszczenia przemysłu, nakoniec rolnictwo 1818 r. wymagało mniej inwestycji, niż rolnictwo 1918 r. Analogję można przeprowadzić tylko co do rekwizycji i wyniszczenia ludzi w wojsku, oraz zadłużenia ówczesnego płatnika podatków.

Jeszcze jedno zjawisko ciekawe, które prawdopodobnie było nieostatnią przyczyną oszczędności budżetowych onych czasów:

Ceny odwrotnie do naszych czasów spadały: (ceny gdańskie, najwyższe w zł. p. za łaszt).

	pszenica	żyto	jęczmień	owies
1818	1360	720	660	420
1819	900	540	400	300
1821	960	480	300	260
1822	760	400	320	280
1823	680	280	260	200
1824	600	300	210	300
1825	600	210	180	156

Z jednej strony monopole, z drugiej ściąganie podatków, nie takich, jakieby zniósł nasz Sejm, nakoniec istotna możność oszczędności, pozatem niekrępowana ciągłość działalności przez kryzysy parlamentarne. Niech wolno będzie powołać się na cytat ze Smolki, z którego monografji czerpiemy powyższy materjał:

„Dokonał dzieła sanacji bez reformy skarbowej, bez t. zw. „konstytucyjnego budżetu“, z ulepszonym jedynie budżetem biurokratycznym, jak utworzyła go utarta praktyka pierwszych lat Królestwa. Można go sądzić ostro za takie zaniedbanie obowiązków konstytucyjnego ministra; można w dziewięcioletniej dzielnej praktyce biurokratycznej widzieć lekceważenie konstytucyjnych swobód“... należy uznać istotę rzeczy, którą „nie chwalił się przed opozycją w sejmie“: obronę podstaw finansowych samej konstytucji. Zdaje się mutatis mutandis, że analogje historyczne trochę przedwczesne.

Za redakcję: **Stanisław Sasorski**. Za wydawców: **Stanisław Samsonowicz**.